نارسيس سيرّا

الانتقال العسكري

تأمّلات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلّحة



شركة المطبوعات للتوزيع والنشر

السيطرة المدنية على القوات المسلحة ضرورة قصوى لكل دولة تطمح إلى تحقيق تحوّل ديمقراطي ناجح.

نارسيس سيرّا

ولد في ٣٠ أيار/مايو ١٩٤٣ في برشلونة. يحمل إجازة في العلوم الاقتصادية من جامعة برشلونة وشهادة دكتوراه في الشؤون الاقتصادية والسياسية الإسبانية من الجامعة المستقلة في برشلونة. كان رئيسًا لبلدية برشلونة لفترة من الوقت ووزير دفاع من العام ١٩٨٢ حتى ١٩٩١، وخلفًا لنائب الرئيس ألفونسو غيرا من العام ١٩٩١ حتى ١٩٩٥. كما أنه مثّل برشلونة في مجلس النواب الإسباني من العام ١٩٨٦ وحتى العام ٢٠٠٤. وحاليًا، هو رئيس معهد برشلونة للدراسات الدولية.

«الانتقال العسكري»

هو ثمرة أعمال نارسيس سيرّا، يفسّر فيه الخطوات الرئيسة التي تسهم في تقليص نفوذ القوات المسلحة خلال عملية التحوّل الديمقراطي. فيتطرّق إلى موضوع الإصلاح العسكري الذي حصل في إسبانيا وبرهن أهميته في ترسيخ الديمقراطية الإسبانية. لذا ينطلق سيرّا من هذا المثال كي يرسم لنا نموذجًا بسيطًا يُحتذى لعملية التحوّل ويسلّط الضوء على الشروط الأساسية لنجاح أي إصلاح ديمقراطي للمؤسسة العسكرية، كما يقول إن إحراز تقدم في الانتقال العسكري يتطلب إصلاحات قانونية ومؤسسية، وتغييرات في هيكل المهنة العسكرية وعقيدتها، هذا إلى جانب السيطرة على مستويات النزاعات.

كتابٌ لافتٌ ومفيدٌ لكل من تهمه الشؤون الديمقراطية والعسكرية.

ISBN 978-9953-88-887-3

9789953888873

الجناح، شارع زاهية سلمان،
مبنى مجموعة تحسين الخياط
ص.ب.: ٨٣٧٥-١١ بيروت - لبنان
تلفون: ٨٣٠٦٠٨ ٩٦١١+ فاكس: ٨٣٠٦٠٩ ٩٦١١+

tradebooks@all-prints.com
publishing@all-prints.com
www.all-prints.com



شركة المطبوعات للتوزيع والنشر

الانتقال العسكري

نارسيس سيزا

الانتقال العسكري

تأملات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلّحة


شركة المطبوعات للتوزيع والنشر



شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ش.م.ل.

ALL PRINTS DISTRIBUTORS & PUBLISHERS s.a.l.

الجناح، شارع زاهية سلمان
مبنى مجموعة تحسين الخياط
ص.ب.: ٨٣٧٥ - ١١ بيروت، لبنان
تلفون: ٨٣٠٦٠٨ ١ ٩٦١+ فاكس: ٨٣٠٦٠٩ ١ ٩٦١+
email: tradebooks@all-prints.com
publishing@all-prints.com
website: www.all-prints.com

Originally published as: **La Transición Militar:**
Reflexiones En Torno Al la Reforma Democrática
De Las Fuerzas Armadas.

Published with the support of the Institute for Religion, Culture and Public Life at Columbia University.

الطبعة الأولى ٢٠١٦
ISBN: 978-9953-88-887-3

ترجمة: وفيقة مهدي

تدقيق لغوي: أمينة ضرغام
تصميم الغلاف: ريتا كلزي
صورة الغلاف: Museo de Unidades Acorazadas de El Goloso
الإخراج الفني: فدوى قطيش

المحتويات

مقدمة

انبثق هذا الكتاب عن محاضرة ألقيتها في لندن سكول أوف إكونوميكس في العام ١٩٩٩، حيث دعاني البروفيسور بول بريستون. وقد نشأت الفكرة الأولية لمراجعة السياسة العسكرية خلال الانتقال الديمقراطي الإسباني. بعد فترة وجيزة، وعلى الرغم من أنني كنت لا أزال نائباً لغاية آذار/مارس من العام ٢٠٠٤، فقد تركت الأمانة العامة للحزب الاشتراكي في كاتالونيا، وهو الأمر الذي أتاح لي متسعاً من الوقت لتنفيذ مهمات تقديم المشورة إلى حكومات أميركية لاتينية وأوروبية متعدّدة بشأن برامجها المتعلقة بالإصلاح العسكري.

إن معرفة حقائق مختلفة في بلدان عدة بيّنت لي تعقيد المشكلات وكذلك أوجه التشابه بينها، بدءاً من جهل هذه المسائل من جانب المدنيين المسؤولين في كل البلدان التي رحت أتعرف إليها تقريباً. المحاضرة التي ألقيتها في معهد العلوم الاجتماعية في أميركا اللاتينية بسانتياغو دي تشيلي في العام ٢٠٠٢، والمحاضرة الأخرى التي ألقيتها في بلغراد في العام ٢٠٠٣، أجبرتاني على تنظيم تجربتي الشخصية في الحكومة الإسبانية، وكذلك تلك التي اكتسبتها أثناء قيامي بوظيفتي كمستشار. لقد بدأت التفكير في النموذج الذي من شأنه أن يتيح إظهار مدى تعقيد هذه العملية، وفي الوقت عينه من شأنه أن يكون عوناً للتخطيط لسياسة الإصلاح العسكري.

من الواضح، أن العنصر الأساسي لأداء هذه المهمة هو تجربتي السابقة بصفتي وزيراً للدفاع، وهذه المسؤولية قد وقعت على كاهلي في أواخر العام ١٩٨٢، عندما اختارني فيليبي غونزاليس لتولّي هذه الحقيبة عقب الانتصار الانتخابي الساحق

الذي حققه في الانتخابات التي جرت في تشرين الأول/أكتوبر على رأس الحزب الاشتراكي. لم أتخلَّ عن حقيبة الدفاع إلاَّ بعد أكثر من ثماني سنوات عندما أصبحت نائباً لرئيس الحكومة، لذلك يمكن القول إنني قمت بتغطية جزء كبير من عملية الإصلاح العسكري الإسباني، وهي الفترة التي أسمّيها في هذا الكتاب فترة الترسيخ. لم تسنح لي الفرصة الإطلاع على هذا الموضوع قبل تعييني، وتحتم عليّ اتخاذ قرارات على الفور. عندما شغلت منصب رئيس بلدية برشلونة، كنت قد تعلمت أنه ليس من الضروري اكتساب خبرة تقنية واسعة في موضوع معيّن بغية التمتع بالسلطة الأخلاقية والسياسية التي يتطلبها قرار جيد. من الواضح أنه يتعين على المرء قراءة التقارير وإجراء دراسة وافية لكثير من المواضيع، ولا سيّما في الأشهر الأولى. ومع مرور الوقت، يزيد البقاء في المنصب من الكفاءة في كثير من الجوانب بما فيها التقنية. حينما تركت المنصب، أصبحت الوزير الذي استلم حقيبة الدفاع لأطول مدّة في بلد أوروبي ديمقراطي. إن الاستمرار في المنصب يمثل عاملاً مهماً جداً في مهام مثل الإصلاح العسكري والتي تتطلب معرفةً لتعزيز السلطة، وثباتاً في الموقف لتنفيذ التوجيهات والانتقال بها من المرحلة النظرية في نصّ الجريدة الرسمية للدولة إلى التطبيق في الواقع اليومي. كنت أعتقد دائماً أن المدة القصيرة التي يقضيها وزراء الدفاع لبلدان أميركا اللاتينية في مناصبهم تمثل عقبات هائلة أمام حل مشكلاتهم في العلاقات مع القوات المسلحة.

كذلك لم يكن لديّ متسع من الوقت للتفكير في قضايا السياسة العسكرية في السنوات التي أعقبت أدائي كوزير للدفاع. بعد سنوات عدة فقط، تمكنت من قراءة ما كُتب حول العلاقات المدنية ـ العسكرية ومن التأمل في جوانب السياسة الإسبانية التي يمكن أن تكون أكثر جدوى في أمكنة أخرى. تلك الفترة تميزت بحدثين أيقظا عندي الاهتمام في تحليل العلاقات المدنية ـ العسكرية: أولاً، الانتقال إلى الديمقراطية في أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية، وثانياً، الاحتكاكات والصراعات بين إدارة كلينتون والجيش في التسعينيات. أعتقد أن صاموئيل هانتنغتون لم يعد يصرّح اليوم، كما فعل في مقدمة كتابه الرئيسي «الجندي والدولة»، أن دراسة العلاقات

المدنية ـ العسكرية قد عانت من نقص الجهد النظري[1]. منذ عقد التسعينيات تم نشر الكثير من البحوث المتعلقة بالعلاقات المدنية ـ العسكرية في مختلف دول أميركا اللاتينية. شرع العالم الأكاديمي الأميركي خلال منتصف التسعينيات في نقاش جدي حول السيطرة على القوات المسلحة من قبل الحكومة انتهى فجأة بعد الهجوم الإرهابي على نيويورك في أيلول/سبتمبر من العام ٢٠٠١. وقد ساعدتني كل هذه الأعمال البحثية بشكل حاسم في إعداد هذا الكتاب. علماً أن الدراسات حول القضية الإسبانية قليلة جداً، ما عدا الكتاب الرائد لفيليبي أغويرو، الذي أنوي استكمال جهوده[2].

هكذا، وبعد قراءة الأعمال البحثية وتحليل مختلف القضايا العملية، راح هذا الكتاب يأخذ شكلاً لا يقصد أن يكون تسلسلاً زمنياً لمسار الإصلاح العسكري الإسباني. إن المنهج الذي كنت قد حاولت استخدامه ليس وصفياً أو تاريخياً وإنما هو معياري، ولو أنّ الكتابة عن المسيرة الطويلة للإصلاح العسكري في ظلّ الديمقراطية الإسبانية عمل ضروري ما زال في انتظار من يقوم به. حاولت التأمل في السياسة العسكرية التي يجب تطويرها في عملية الإصلاح العسكري، أي في الانتقال الديمقراطي. في المجال الأكاديمي، بما في ذلك العلوم السياسية، بات من المألوف الدفاع عن وجهة النظر المحدودة برأيي، والقائلة بأن النظريات ينبغي أن تساعد على التنبؤ بالأحداث وشرحها بالتفصيل. يبدو لي أن وجهة نظر ستيف سميث، أكثر إثماراً عندما تدافع عن الفكرة القائلة بأن «النظريات لا تشرح أو تتنبأ وحسب، إنما تدلنا على الإمكانيات الموجودة للعمل والتدخل البشري. ولا تحدد إمكانيات التفسير المتوفرة لدينا فحسب، بل وتحدد أيضاً آفاقنا الأخلاقية والعملية»[3]. أُقرّ بأن هذا النهج، هو مزيج، وقد حاولت استخدامه في عملي.

---

(١) راجع هانتنغتون (١٩٥٧)، VII.

(٢) أعني أغويرو (١٩٩٥a)، وهو الكتاب الذي سيتم ذكره عدة مرات في الصفحات التالية.

(٣) مذكور في بورنشيل (٢٠٠١)، ص ٢.

لقد ذكرت في وقت سابق أن أمراً أدهشني عندما كنت أقوم بدراسة الأوضاع في بلدان مختلفة للغاية، مثل تشيلي وصربيا، ألا وهو تطابق المشاكل، وبالتالي كان عليّ مواجهة قضايا متشابهة جداً. إن الخبراء في العلاقات المدنية ـ العسكرية ممن يتشاطرون هذا الرأي هم كثر. توماس برونو وسكوت تولّيفسون، كتبا في عمل حديث لهما أنه «في كل الديمقراطيات، الجديدة أو القديمة، تكون قضايا العلاقات المدنية العسكرية أساساً على قدم المساواة»[1]. المسألة الأساسية في هذا الموضوع المتعلق بالعلاقة بين الحكومات المدنية والقوات المسلحة تطرق إليها جوفينال قبل عشرين قرناً من الزمن عندما سأل، «كيس كوستوديت ايبسوس كوستوديس؟»، أي: من يراقب المراقب؟ إن مراقبة المجتمع وممثّليه للمجموعة العسكرية التي مُنحت حقّ استخدام القوّة، وعلى وجه التحديد لتحرير هذا المجتمع من أيّ خطر قد يهدّده، كانت ولا تزال القضية المحورية في العلاقات المدنية ـ العسكرية.

وفي ما يتعلق بالسيطرة على القوات المسلحة، كان إدموند بيرك متشائماً جداً. كان يعتقد أن «الهيئة المسلحة والمنضبطة، بحكم جوهرها، تشكل خطراً على الحرية، وتكون مدمرة للمجتمع إذا كانت غير منضبطة»[2]. في الآونة الأخيرة، خلص رائد في دراسة العلاقات بين الحكومات والقوات المسلحة، س. أ. فاينر، إلى أنه ليس هناك حل مستقر سوى قبول العسكريين بأن خضوعهم للسلطة المدنية أمر ضروري جداً للأداء الديمقراطي في البلاد. أضيف فقط أن هذا الخضوع هو أيضاً ضروري لكفاءة الجيش باعتباره خادماً للدولة. وإذا أضفنا معيار السيطرة إلى معيار الكفاءة، التي يجب اتباعها في أي قطاع من قطاعات الإدارة، فسيكون لدينا هدفان أساسيان للسياسة العسكرية. يقدّم هذا الموقف معلومات حول المواضيع التي سيتناولها الفصلان الخامس والسادس المخصّصان لتحليل التدابير المختلفة للسياسة العسكرية.

(١) برونو وتوليفسون (٢٠٠٦)، ص ٣ وما يليها.

(٢) راجع مقدمة هوارد (١٩٥٩).

إن المسألة المنبثقة مباشرة عن المسألة السابقة والتي يستلزم طرحها بعد التقدم في عملية الانتقال هي أن تقرر الحكومة ما إذا كان العسكريون ينبغي أن يتقاسموا القيم نفسها التي يحظى بها المجتمع، أو بعبارة أخرى، كيف تريد أن يكون حجم الاختلاف بين العسكريين ومجتمعهم. في الواقع، لهذه المسألة ردّان شبه متناقضين في دراستين حول هذا الموضوع كان لهما بالغ الأثر على مدى السنوات الخمسين الماضية. قال هانتنغتون إن العسكريين ينبغي أن يكونوا مختلفين ليكونوا كفوئين، وقال جانوفيتش إنه ينبغي أن يكونوا أقرب إلى القيم والإجراءات المدنية لتحسين كفاءتهم في الظروف الجديدة. هذا النقاش، كسابقه، هو تقريباً قديم قدم وجود القوات المسلحة. كتب ماكيافيلي، في كتابه «فن الحرب»، «ليس هناك شيء أقل تشابهاً مع آخر، أو يختلف عنه تماماً، كالحياة المدنية بالنسبة إلى الحياة العسكرية»[1].

تختلف الأمور باختلاف الفترات. قبل بدء الحرب العالمية الأولى، كان لدى ماكس فيبر وجهة نظر معاكسة: «إن من يشغل المنصب العسكري، أي الضابط، لا يتميز عن الموظف الإداري البرجوازي. وفي الواقع، الجيش المتكامل الحديث هو جيش بيروقراطي والضباط هم فئة خاصّة من الموظفين، على النقيض من النبلاء، وقوّاد جنود المرتزقة، والأبطال لدى هوميروس»[2]. لا داعي للقول في هذا الكتاب الناقد أن موقف هانتنغتون لم يكن خاطئاً وحسب، وإنما كان خطيراً أيضاً. أعتقد أن مرور الوقت، ونهاية الحرب الباردة والوعي المتزايد بأن هناك حاجة شرعية لاستخدام القوة على الساحة الدولية، تجعل معايير جانوفيتش سارية المفعول في القرن العشرين. القوة العسكرية الهائلة التي تحظى بها الولايات المتحدة قد أعمتها في ما يتعلق بهذا التطور اللازم، لدرجة أن الإدارة الأميركية، اعتقدت في حالة العراق أن النصر العسكري كان كافياً لكسب الحرب.

(١) ماكيافيلي (٢٠٠٣)، ص ٧.

(٢) فيبر (١٩٩٣)، ص ١/٠٦٠.

إن الطريق التي بدأها ماكس فيبر تؤدي بنا إلى موضوع آخر مرتبط بالعلاقات بين الجيش والحكومة. يتعلق الأمر بمشكلة شائعة أيضاً في كثير من البلدان: تحوّل الجيش الذي يعتبر، وسيعتبر مؤسسة تتفاعل مع غيرها من مؤسسات الدولة، إلى جيش يتكامل في إدارة الدولة باعتباره جزءاً خاصاً منها. هذا هو الموضوع الذي جرت مناقشته كثيراً، حتى في بلادنا، حيث شغل جزءاً كبيراً من المداولات البرلمانية المتعلقة بعملية صياغة دستور العام ١٩٧٨. سأقوم بتحليل هذا الموضوع في الفصل الخامس، من وجهة نظر من هو مقتنع بأن التشكيل الصحيح للقوات المسلحة في مرحلة ديموقراطية يمر عبر اندماجها في إدارة الدولة.

في الصفحات التالية، أحاول متابعة اتجاهيات أكاديميَّيْن أميركيين مشهورين بعملهما في هذا المجال. يخلص الأول، وهو صاموئيل فيتش، في إحدى دراساته الأكثر إثارة للاهتمام حول هذا الموضوع في بلدان أميركا اللاتينية إلى أنه «لا توجد وصفات بسيطة للحكومات المدنية التي ترغب في إعادة تعريف علاقاتها مع العسكريين»[1]. لقد حاولت العمل في هذا الكتاب من أجل تبسيطها واتباع المعيار الذي كان ذا فائدة في حياتي المهنية، بأن وضوح الأفكار هو أفضل وسيلة للتعامل مع الأوضاع المعقَّدة.

أما الثاني، وهو إليوت أ. كوهين، فقد كتب في العمل الذي خصَّصه لدراسة العلاقات بين الزعماء السياسيين والجيوش في الصراعات الحربية الكبرى من القرن الماضي أن «ليس هناك شيء واضح أو لا مفر منه في ما يتعلّق بخضوع القوات المسلحة إلى رغبات وأهداف القيادة السياسية»[2]. في الواقع، ليس هناك تطور جيد للإصلاح العسكري محدد مسبقاً من خلال الظروف التي يتطور فيها، ولا بداية، للعملية الديمقراطية، مهما كانت واعدة، يمكنها أن تكفل نهاية سعيدة لهذه العملية. بعبارة أخرى، الشيء الذي بات واضحاً بالنسبة لي بعد تجربتي في هذا المجال،

(١) فيتش (١٩٩٨)، ص ١٦٩.

(٢) كوهين (٢٠٠٢)، ص ٢٢٦.

هو أن السياسة تَهُمّ، وأن كيفية تخطيط وقيادة مرحلة إصلاح عسكري هي عامل جوهري وضروري لنجاحها، وهذه القناعة حاضرة في كل صفحات الكتاب.

يتألف هذا الكتاب من ثمانية فصول. في الفصل الأول أتناول جزءاً من الأعمال البحثية المتعلقة بالانتقال إلى الديمقراطية للوصول إلى بعض الاستنتاجات حول علاقاتها بسياسة الإصلاح العسكري. في الفصل الثاني أحلّل الدراسات المتعلقة مباشرة بالربط بين الانتقال الديمقراطي والسياسة العسكرية لمعالجة مسألة تحديد الفترات المختلفة من هذه العملية. في الفصل الثالث أتطرق إلى مهمة تعريف المفاهيم اللازمة، لأبيّن أن هذه، في وجهة نظري، تتمثل في الإصلاح العسكري والتعبير عن النموذج الذي من شأنه أن يقود إلى تصميم السياسة العسكرية وتنفيذها. الجزء الأول من الكتاب ينتهي عند الفصل الرابع، الذي يتناول تحليل الكثير من تدابير الإصلاح المنظمة وفقاً لمحاور النموذج الذي تطرق إليه الفصل السابق.

يتناول الفصلان الخامس والسادس تحليل العملية الإسبانية المقسمة إلى فترتي الانتقال والترسيخ، على التوالي. ويعرضان تطبيق نموذج الحالة التي أعرفها تماماً وهي الحالة الإسبانية. يتيح لي ذلك الفرصة لإجراء تقييم بشأن التدابير الممكنة، ومزاياها ومخاطرها، فضلاً عن اندماجها في سياسة شاملة للإصلاح العسكري. ولقد قمت في الفصل السابع بإدراج تأملات النقاش الأميركي الشمالي بشأن السيطرة على القوات المسلحة، لأنني أريد أن أبيّن أن سياسة نشطة من قبل الحكومة للإبقاء على سيطرة الجيوش وكفاءتها هي أمر لا بد منه في كل الظروف، بما في ذلك سياسة الديمقراطية الراسخة. وأخيراً، تماشياً مع توجّه الكتاب، نخلص ببعض التأمّلات والاقتراحات حول سياسة الإصلاح العسكري خلال عمليات الانتقال، وحول مراقبة القوات المسلّحة في كل الظروف، على أن تكون مفيدة للمدنيين الذين عليهم تقديم الاقتراحات أو اتخاذ القرارات المتعلقة بمجال السياسات العسكرية، وفقاً لمواقعهم من داخل السلطة أو في مناصب أخرى.

وقد ساعدني كثير من الناس في إعداد هذا الكتاب. وأود أن أخص بالذكر، الأستاذين في المجال الأكاديمي خوسيه ماريا مارافال وفيليبي أغويرو. ومن بين المتعاونين عندما كنت وزيراً، يجب أن أذكر غوستافو سواريز بيرتييرّا، وخوسيه أنريكي سيرّانو، ورامون فرنانديز، والجنرالين رامون فرنانديز سيكيروس وخيسوس ديل أولمو. وكان بول موريجاس، وليلى ميستريس قد تعاونا في إعداد الملاحظات، والببليوغرافيا، والتصحيح النهائي. وكتبت الصفحات التالية في كثير من عطلات نهاية الأسبوع وأيام الأعياد. ولولا دعم زوجتي كونكسا واهتمامها لما كنت قد تمكنت من الانتهاء من كتابتها.

وأخيراً، يتحتم عليّ أن أذكر أن كل الأخطاء الواردة هي مسؤوليتي الخاصة، وتتويجاً لهذه المقدمة، اسمحوا لي أن أذكر الفقرة التي تتضمنها مقدمة هوغو غروتيوس في قانون الحرب والسلام: «إن الحرية التي مارستها حينما ذكرت أشخاصاً آخرين وحكمت على كتاباتهم، فليمارسها الآخرون معي وليعاملوني بالمثل. أطلب ذلك من أولئك الذين يصل إليهم عملي: وبالسرعة التي يحذرونني فيها من أخطائي، وبأسرع منها، سأعمل بنصائحهم. وليعفوا عن كل ما تفوهت به ضد التقوى، أو العادات الحسنة، أو الكتابات المقدسة، أو فكر الكنيسة، أو إذا ما كنت ابتعدت من دون قصد عن الحقيقة»[1].

سانت كوجات ديل فاييس،

خريف ٢٠٠٧

(١) غروسيو (١٩٨٧)، ص ٥١.

1

دراسة الانتقال إلى الديمقراطية

نتناول في هذا الفصل بعض الدراسات التي أجريت على مدى السنوات العشرين الماضية حول الانتقال من الأنظمة الاستبدادية وحول العلاقات المدنية ـ العسكرية بهدف مناقشة بعض المناهج والتعريفات المتعلقة بالانتقال والترسيخ للتمكن من تكييفها مع القضية الإسبانية لاحقاً ومع الخبرة التي تراكمت لدينا في هذا البلد. ليس في نيتي تحديد أي نظرية تشرح بشكل أفضل عملية التحولات السياسية التي أخذت تجري في إسبانيا بعد وفاة الجنرال فرانسيسكو فرانكو، وإنما القيام بتحليل السياسات الملائمة من أجل دعم ودفع الانتقال الديمقراطي في إطار السيطرة العسكرية. بيد أن النهج المعياري يتطلب معرفة العملية التي يُراد تعزيزها أو السيطرة عليها. لذلك فإننا لا نستطيع التأمل في تكيّف السياسات والتدابير المتخذة في مجال الدفاع خلال عملية الانتقال. وسأحاول في هذا الفصل الأول استعراض بعض جوانب الإنجازات الكثيرة التي تحققت في هذا المجال والتي أطلق عليها البعض اسم «ترانسيتولوجي» (transitologìa، أي البحث في عملية الانتقال)، مما يتيح لنا دمج وتضمين المقترحات الخاصة لإطار السيطرة العسكرية ضمن نظرة أكثر شمولية للعملية التي قد أدت بنا إلى الديمقراطية. وأود أيضاً أن أضع الأسس التي تتيح دراسة ما إذا كانت التجربة الإسبانية، إلى جانب تحليل عمليات الإصلاح في بلدان أخرى، توفر إطاراً لعمل سياسي قابل للتطبيق على عمليات الانتقال الجارية الأخرى، على الرغم من أن هذه العمليات لا تتطابق على نحو تام.

تكفي نظرة سريعة إلى البلدان الكثيرة التي تمكّنت في السنوات الخمس والعشرين الماضية من التغلب على الأنظمة الاستبدادية، لشرح لماذا كانت هذه العمليات موضع اهتمام كبير من جانب العلوم السياسية. إذا ما تناولنا العام ١٩٧٤ وهو عام ثورة القرنفل، باعتباره بداية الموجة الثالثة من التحولات الديمقراطية، وجدنا أن ٣٩ دولة فقط من أصل ١٤٥ كانت تتمتع بالديمقراطية آنذاك، أي ٢٦,٩ بالمئة، مقابل وضع اختلف اختلافاً واضحاً: في العام ١٩٩٧ كانت هناك ١٩١ دولة حول العالم، من ضمنها ١١٧ كانت تتمتع بالديمقراطية، أي بنسبة ٦١,٣ في المئة[١]. في الواقع، بين عامي ١٩٧٤ و١٩٩٩ سقط ٨٥ نظاماً استبدادياً، تحوّل ٣٠ نظاماً منها إلى ديمقراطيات مستقرّة، وهناك ٣٤ نظاماً استبدادياً جديداً حلّت محلّ الأنظمة الاستبدادية السابقة، وتحوّلت الأنظمة المتبقية البالغ عددها ٢١ نظاماً إلى شبه ديمقراطيات، أو دول سقطت في أيدي أمراء حرب[٢]، وبالتالي فإننا نواجه ظاهرة جديدة ذات أبعاد واسعة، وقد استقطبت هذه الظاهرة، لحسن الحظ، اهتمام علماء العلوم الاجتماعية المختلفة على نحو حتمي.

نظراً للاهتمام الكبير الذي تثيره هذه القضايا، فإنه يتعين علينا ألا نستغرب أن كثيراً من الدراسات قد خلقت مصطلحات جديدة تم استخدامها على نطاق واسع من دون أي توافق تام في الآراء على مضمونها. المصطلحان الأكثر استخداماً هما المرحلة الانتقالية وتعزيز الديمقراطية. لكل واحد منهما، عدة مؤلفين يمنحوهما محتويات مختلفة، تماماً كما هي الحال مع معظم المفاهيم المستخدمة على نطاق واسع في العلوم السياسية، مثل مفاهيم التطوير أو العولمة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن مصطلح «الانتقال إلى الديمقراطية» مضلّل لأنه يعني أن النتيجة النهائية للعملية هو نظام ديمقراطي. ولكن يكفي مجرد فحص سريع للوضع في معظم بلدان أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية أيضاً لنرى أن الديمقراطية المرسّخة والموطّدة، وكما

(١) دياموند (١٩٩٩)، ص ٢٥.

(٢) جيديس (١٩٩٩)، ص ١١٥.

أنّها ليست مجرّد نتيجة تلقائية للانتقالات التي تبدأ مع سقوط الدكتاتوريات، فإنّ تحقيقها يزداد ندرةً وصعوبة كلّ يوم(١).

ومن الممكن أن يؤدي نجاح عمليات البلدان الثلاثة الواقعة في جنوب أوروبا (البرتغال وإسبانيا واليونان) إلى تفاؤل المحللين بنتائج عمليات الانتقال فيها، وبل دفعهم إلى الحتمية التي كانت حتى ذلك الحين خاصة بمتّبعي تيار البنيوية، وأيضاً نحو ما يسمّى «تيار الغائية»(٢). ومنذ ذلك الحين، كانت عملية الانتقال الإسبانية تعارض دائماً أي نظرية حتمية تاريخية، منذ أن تم تعيين أدولفو سواريز رئيساً للحكومة نتيجة الانقلاب الذي وقع في العام ١٩٨١، من خلال مواثيق الاتفاقيات أو استرداد جزء من كتالونيا. سواريز نفسه كتب على هذا النحو: «إن الدرس المفيد الذي تلقيته أنا على الأقل من الانتقال الإسباني، الذي شاركت فيه بشكل أساسي، هو أنه لا توجد حتمية تاريخية. في تاريخ هذه المرحلة، التي عشتها وصنعتها، تأكدت لي فكرة أساسية وهي أن المستقبل أبعد من أن يمكن تقريره، فهو دائماً مجال واسع للحرية، وغير مضمون، على الرغم من استشرافه من قبل التحليلات التي نجريها للشروط البنيوية والقوى العاملة في المجتمع الذي نعيش فيه، ومن ضمنها طبعاً وكمحرك أساسي الإرادة الحرّة للبشر الذين يشكّلون التاريخ»(٣).

ومع هذا الاقتباس أود أن أؤكد على حقيقة أن مجالَ دراسة سلوك الفاعلين السياسيين واسع، ودورهم في إبرام الاتفاقيات وتأثيرهم في نتائج العملية الانتقالية.

(١) برزوورسكي (١٩٩٥)، ص ٦٣.

(٢) تعبير اقترحه أودونيل، وصححه فيما بعد. في أل بوست سكريبتوم لأيار/مايو من عام ١٩٩٧a «التحولات، والاستمرارية وبعض المفارقات» يعترف بنفسه أنه يعتقد أن فكرة توطيد الديمقراطية المقترحة في المقال هي خاطئة (أودونيل ١٩٩٧b، ص ٢٥٣). في مقالة لاحقة، «مأسسة أخرى» (١٩٩٧c، ص ٣٠٥ وما يليها)، يرى أن ما سبق هو مثال على التيلولوجيا التي ينتقدها بنفسه.

(٣) أدولفو سواريز «عملية الانتقال السياسي» في «تاريخ الانتقال»، مدريد، دياريو ١٦، ١٩٨٣. ذكره كولومير (١٩٩٨)، ص ٩.

وكما سنرى لاحقاً، إن تحليل الأداء السياسي في هذه المجالات له أهمية كبرى ويتّسم بقدرةٍ تفسيرية ولا سيما عندما نعرف كيف نصله مع القيود الهيكلية والثقافية.

في أي حال، وجه الواقع بنفسه ضربة قاضية إلى كل من الغائية والحتمية التاريخية. وهذه الحالات تتشابه في المنطلقات. فتخلي الجيش عن السلطة في بلدان أميركا اللاتينية، على سبيل المثال، كان له تبعات مختلفة جداً. والأسوأ من ذلك، هو أن عدداً قليلاً جداً من هذه الدول الثلاثين التي تحوّلت إلى ديمقراطيات مستقرة، وبينها ربما البرتغال واليونان وإسبانيا، قد أنهى عملية الانتقال إلى الديمقراطية بالمعنى الدقيق للكلمة. كثيرة هي البلدان التي لا تعود إلى الأنظمة الدكتاتورية، بيد أنها لا تمضي قدماً نحو وضع يمكن أن يُسمّى ديمقراطية، وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور مصطلحات مثل الديمقراطية الشكلية، والديمقراطية الضعيفة والديمقراطية الزائفة والديمقراطية الجزئية، والديمقراطية الانتدابية والديمقراطية ذات الوتيرة المنخفضة[1] والتي قامت بمحاولة للرد على التأكيد المحزن بأن سقوط الدكتاتوريات لا يؤدي حتماً إلى الديمقراطية. في هذا الصدد، من الواضح أن دراسة الانتقال والإصلاح العسكري في إسبانيا تتحلّى بأهمية كبرى، في الإشارة إلى عملية من الممكن تسميتها حقاً الانتقال إلى الديمقراطية بعينها، ذلك أنها أدّت إلى دولة قانون مرسّخ.

النهوج الثلاثة للسياسة المقارنة

ينبغي علينا أن نشرع في تحليل الدراسات المتعلقة بعمليات الانتقال في إطار النهوج المختلفة التي واجهت بها العلوم الاجتماعية هذه الظاهرة. ويذكر أدولفو سواريز أن الشروط الهيكلية هي بمثابة جسر للنظر في النهوج الثلاثة أو النماذج التي يمكن أن تُقسم إليها السياسة المقارنة، وهي العقلانية، والبنيوية، والثقافوية. النهج العقلاني،

(١) أودونيل (١٩٩٤). لمفهوم الديمقراطية المنخفضة الحدة وعلاقتها بالحقوق الاجتماعية والمدنية، انظر أودونيل (٢٠٠١)، ص ٦٠١ وما يليها.

أو نهج الاختيار العقلاني يركز على تحليل سلوك الفاعلين السياسيين، انطلاقاً من ركيزة أنه من الممكن أن تكون تصرّفاتهم مفسرة كقرارات عقلانية وموظفة بحسب نظرية الاختيار العقلاني وحتى نظرية الألعاب[1].

البنيويون يركزون على دراسة الظروف المادية والمؤسسية أو حتى الدولية كمتغيرات مستقلة تسبب المشاكل والمواقف السياسية. وقد تكون البنيوية المدرسة الأولى التي اقترحت تفسيراً سببياً لتحقيق الاستقرار الديمقراطي. يمكن العثور على مثال صارخ على التحليل البنيوي في مقال معروف لصاموئيل هانتنغتون، يربط فيه بشكل حاسم إمكانية حدوث انقلابات مع مستويات الدخل للفرد الواحد: «هناك سقف لمحاولات الانقلاب، وآخر للانقلابات الناجحة وكلاهما يمكن تعريفه تقريباً من حيث الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد. البلدان ذات ناتج قومي إجمالي للفرد يبلغ ١,٠٠٠ دولار أو أكثر لا تنجح فيها الانقلابات. والبلدان ذات ناتج قومي إجمالي للفرد يبلغ ٣,٠٠٠ دولار أو أكثر لا تحدث فيها محاولات انقلاب. أما المنطقة التي يراوح فيها الناتج القومي الإجمالي بين ١٠٠٠ و٣٠٠٠ دولار للفرد الواحد فتحدث فيها محاولات انقلاب فاشلة، في حين نجحت الانقلابات في نيجيريا والسودان وهايتي، لأنها من البلدان ذات الدخل الذي لا يتجاوز ٥٠٠ دولار للفرد الواحد»[2]. يجب القول إن ذلك لم يكن دائماً نهج هانتنغتون وإنه في عمل مؤثر له في العام ١٩٦٨ كان يعتبر «أن التنمية الاقتصادية شرط ضروري ولكنه غير كافٍ للتنمية السياسية»[3]. وانطلاقاً من مقالته عام ١٩٩٣ التي نشرتها مجلة

(١) الدراسة سيمينال التي أجراها أودونيل وشميتر ونشرت لأول مرة في العام ١٩٨٦، وركزت على قرارات النخب هي مثال جيد على هذا الخط (أودونيل، شميتر وايتهيد ١٩٩٤). في وقت لاحق، كان آدم برزوورسكي قد أضفى الطابع الرسمي على هذا النهج مستخدماً نظرية الألعاب. في الحالة الإسبانية، قام جوسيب م. كولومير بتطبيق هذا النهج ببراعة. إن الأعمال التي كتبها جوسيب م. كولومر حول الانتقال الإسباني عديدة. ونحن نوصي بقراءة المقال الذي كتبه في عام ١٩٩١ والكتب التي ألفها بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٠.

(٢) هانتنغتون (١٩٩٥)، ص ١٥.

(٣) هانتنغتون (١٩٦٨).

الشؤون الخارجية (Foreign Affairs)، فمن المعروف جيداً الدور المهم الذي لعبه هانتنغتون في تفسير الصراع والتنمية[1]. ومع ذلك، فإن اتجاه البنيوية نحو الوقوع في الحتمية، قد تم الكشف عنه في مرحلة مبكرة. ومنذ أكثر من خمسة وعشرين عاماً، اقترح روستوف «شبه حتمية» ترتكز على اعتبار أن الأحداث الإنسانية هي مزيج من القوانين والفرص[2].

ويستند ما يسمى نهج الثقافوية إلى تحليل الأفكار والمعتقدات والمواقف المشتركة. ويكمن العنصر الأساسي في هذا النهج التفسيري في اعتبار أن الجهات السياسية لا تستجيب مباشرة لمختلف «الحالات»، وإنما تفعل ذلك من خلال «التوجيهات» التي تحل أحياناً محل القرارات الموضوعية أو العقلانية التي تدرس النموذج الأول وأحياناً تكمّلها[3]. «النهج الثقافوي له أيضاً مخاطر جسيمة من الوقوع في الحتمية، وفي بعض الحالات، من التحول إلى طوطولوجيا (تحصيل حاصل) بحتة: هناك ديكتاتوريات عندما لا يكون هناك ثقافة ديمقراطية، وهناك ديمقراطية عندما يكون المواطنون ديمقراطيين. وقد حذّر كثير من العلماء مؤخراً من هذه المخاطر، مشيرين إلى أن أغلبية ديمقراطية في المجتمع لا يمكن أن تكون شرطاً مسبقاً للديمقراطية، وإنما نتيجة ناجمة عن وجود الديمقراطية السياسية لفترة طويلة بما فيه الكفاية.

إن ملاءمة نهج أو غيره يجب أن تستقر في الحقل العملي، لأن كل نهج هو أكثر أو أقل فائدة تبعاً لطبيعة المشكلة[4]. التجربة الإسبانية، وكذلك تجربة أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية، تشير حسب اعتقادي إلى أنه لا يمكن لأي نهج مستقل أن يسعى إلى شرح الواقع المعقّد للغاية، كما هي الحال في عملية الانتقال، انطلاقاً من

(١) راجع هانتنغتون (١٩٩٣، ١٩٩٦).وهاريسون وهانتنغتون (٢٠٠٠).

(٢) روستوف (١٩٧٠)، ص ٣٤٣.

(٣) اكشتاين (١٩٨٨)، ص ٧٩٠. كذلك، كان خوان لينز قد أوضح أن هذا النهج قد تم استخدامه لدراسة الفترة النازية أو الستالينية، في الوقت عينه أعرب عن تحفظه عليها (لينز [٢٠٠٠]، ص ١٧-١٨).

(٤) ايرفينغ ليشباش وزوكرمان (١٩٩٧)، ص ٢٦٦.

نظام شمولي أو استبدادي. ورداً على هانتنغتون، كان أمارتيا سن قد كتب: «أنا لا أقترح أن تكون العوامل الثقافية غير ذات صلة في عملية التنمية. ولكن لا تأتي بمعزل عن التأثيرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية»[1]. إن النهوج البنيوية والثقافوية تُستخدم لتحليل المتطلبات الخاصة بعملية ما، وكذلك القيود والحدود. وبالمقابل فإن النهج العقلاني يحلل سلوك الجهات السياسية الفاعلة في الإطار الهيكلي والمؤسسي والثقافي في لحظة تاريخية معينة. وكما في حالتنا، فإن الهدف لا يقتصر على تحليل العمليات، بل يتعدّاه لمحاولة اقتراح سياسات ملائمة لكل وضع، ومن شبه المؤكد أن دراسة مسبقة لا تشمل النهوج الثلاثة تؤدي إلى معلومات منحازة وغير كافية عند اتخاذ قرارات سياسية.

لقد جرى نشر كثير من الدراسات حول بلدان جنوب أوروبا، وأميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية، حيث تم ولو جزئياً، متابعة النهوج الثلاثة المذكورة، وبالتالي مقارنة نتائج كل نهج في ما يتعلق بالعملية التاريخية ذاتها. إذا قمنا بتحليل تطور بعض هذه النهوج في تطبيقها على دول أميركا اللاتينية، فإننا نرى أن المشروع البنيوي الأول المرتكز على إيجاد ما يسمى شروط مسبقة من أجل الديمقراطية، قد أدى إلى مزيد من التركيز على القرارات الطارئة أو الظرفية. أولاً، كان يعتقد أن درجة معينة من التطور الرأسمالي هي شرط أساسي للديمقراطية. في وقت لاحق تم تركيز الاهتمام على الثقافة السياسية، ونظام القيم والمعتقدات، في إشارة على سبيل المثال، إلى التحيّز المعادي للديمقراطية الكاثوليكية بالنسبة للبروتستانتية. ثم كانت الظروف والتكوينات التاريخية لكل بلد تعتبر متطلبات أساسية للديمقراطية. كما اعتُبر فقدان سلطة الطبقة الارستقراطية صاحبة الأراضي الشاسعة في هذه الدول بالنسبة للبرجوازية الحضرية بمثابة شرط أساسي. وأخيراً كان العلماء يعتقدون أنه ينبغي اللجوء إلى المؤثرات الخارجية باعتبارها عاملاً حاسماً مسبباً في نشوء الطابع الديمقراطي للنظام السياسي.

نظراً لخطر التبسيط أكثر من اللازم، يمكننا أن نقول إنه قبل الموجة الثالثة من

(١) سين (٢٠٠٦)، ص ١٠٨.

التحول الديمقراطي، كان يسود النهج البنيوي. فإن سلسة تساقط الأنظمة الاستبدادية استرعت التركيز على الممثلين السياسيين الفاعلين وعلى ما هو طارئ (ممكن حدوثه)، والركود الواضح لمعظم العمليات في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية أدى إلى تسليط الضوء على قيمة العناصر الهيكلية والثقافية باعتبارها شروطاً لعمليات تغيير النظام. إن تجربة أميركا اللاتينية كانت تتحدى الافتراضات التي تم اتخاذها على نحوٍ متتالٍ، وأظهر مرور الوقت أيضاً أن ما كانت تعتبر متطلبات أساسية (مزيد من التعليم وتوسيع السياسات الصحية، أو إعادة التوزيع، إلخ) كان لا بد من اعتبارها نتائج للنظام الديمقراطي.

وأخيراً، ينبغي اللجوء إلى نهج «تبعيّة المسار» (path-dependent) لتحليل هذه العمليات الخاصة بالتغيير السياسي. لهذا، فإن الهياكل التي جرى تطويرها تاريخياً، ولو أنّها لا تحدّد أي بديل لمجموعة محدودة يمكن أن يختاره الفاعلون السياسيون، فهي تبقى «شروطاً مقيدة» تقيد القرارات المحتملة وفي بعض الأحيان توطدها[١]. يمكننا أن نعتبر نهج «تبعيّة المسار» كشكلٍ من أشكال التيار البنيوي المعدل، لأنه يحارب حتمية تحليلات هذا التيار، محاولاً توضيح كيف أن التغييرات الهيكلية الواسعة تشكل انتقالات معينة للنظام بحيث يمكن أن تعزّز (أو تعيق) التحول الديمقراطي. والهدف الرئيسي هو إظهار أن تنوع الخيارات المتاحة لصناع القرار في لحظة معينة يخدم الهياكل القائمة في فترات سابقة، وفي الوقت عينه، كيف أن هذه القرارات تخضع للمؤسسات التي أنشئت في الماضي. وإلى جانب فائدته الجوهرية كنهج، أذكره لأن هذا هو ما يتناوله العمل الممتاز لفيليبي أغويرو حول العسكريين والانتقال الإسباني. ويؤكد فيه أغويرو أن الظروف الأولية (موقف الجيش في النظام الاستبدادي المنتهية ولايته والطابع المعين للمسار الانتقالي) تؤثر على العلاقات اللاحقة للسلطة وتؤثر في إمكانيات استكمال التحول الديمقراطي[٢].

(١) كارل (١٩٩٠)، ص ٧.

(٢) أغويرو (١٩٩٥a)، ص ٣٢.

إن الاستخدام المشترك للنهج البنيوي على أساس الفعاليات الاجتماعية والسياسية يثير سؤالاً حول اتجاه هذا التأثير، وحول ماهية العناصر المقيدة وماهية العناصر المتأثرة. يجب أن تأخذ الإجابة على هذا السؤال في اعتبارها أن هناك دوافع وتأثيرات في كلا الاتجاهين خلال هذه العملية. والموضوع هو تقريباً قديم قدم دراسة التحولات. وبالفعل كان روستوف قد كتب أن «أي نظرية وراثية عليها أن تدرك أن العلاقة بين السبب والنتيجة تأخذ اتجاهين، أو شكلاً من أشكال التفاعل الحلقي بين السياسة من جهة، والظروف الاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى». بالنسبة إليه أيضاً، العلاقات بين السياسة وعلم النفس (نسميتها اليوم النهج الثقافي أو الذاتي) هي علاقات تفاعل واعتماد متبادل. وفي الآونة الأخيرة قيل إنه في الفترة الانتقالية الفاعلون الرئيسيون هم الذين يؤثرون ويجرون التعديلات في المؤسسات، في حين أنه في فترة الترسيخ فإن المؤسسات هي التي تقولب الفاعلين الرئيسيين، على الأقل في حدود استلامهم الإجراءات الديمقراطية الجديدة»[1]. هذا هو الموقف الذي يكمن وراء أغلبية الأعمال الحديثة العهد المتعلقة بالمرحلة الأكثر امتداداً وتعقيداً في توطيد وترسيخ الديمقراطية. في رأيي الشخصي، هذا التميز يصلح إذا لم يتم تبسيطه أكثر من اللازم، لأن التفاعل يحدث في كلتا الحالتين، من هنا الحاجة إلى معيار لتبرير التمييز بين المرحلة الانتقالية ومرحلة التوطيد، وهو تمييز شائع جداً عند مناهج الدراسة المتوالية أو العامة لعمليات التغيير.

ومن خلال تركيز اهتمامنا على الحالة الإسبانية، مع استخدام عناصر النهج البنيوي، يبدو واضحاً أن عملية الانتقال المتفق عليها، «transition through transaction»، كما كان يطلق عليها، كانت ممكنة، بفضل وجود

(١) غويلهوت وشميتر (٢٠٠٠)، ص ٦٢١. في هذه النقطة أود أن أشير إلى أن ألونسو ومارابال، ومن خلال عمل أخير يتناولان فيه عشر دول أوروبية، وكانا قد توصلا إلى استنتاج مفاده أن «لا طبيعة النظام السابق ولا نوع الانتقال كان لهما آثار دائمة على الديمقراطية» (أغويرو، ١٩٩٨)، على الرغم من أن فيليبي أغويرو بيّن أنه كان لهما آثار في بعض الحالات في أميركا الجنوبية (غويلهوت وشميتر [٢٠٠٠]، ص ٦٢١).

طبقة وسطى تم إنشاؤها انطلاقاً من التنمية الاقتصادية في الستينيات، فضلاً عن أسباب أخرى. كذلك يجري قبول عامل ثقافي على نطاق واسع: القناعة التي كانت تملكها كل الأطراف السياسية الفاعلة في المرحلة الانتقالية بأنه لا يمكن بتاتاً ولا في أي حال من الأحوال أن يتكرر وضعٌ مشابه لذاك الذي ساد خلال الحرب الأهلية. وهذا العامل يكمن بالتأكيد وراء مشاركة فئات المواطنين خلال فترة الانتقال الإسباني. إن الدعم الشعبي للاستفتاء الذي جرى في العام ١٩٧٦ قد أدى إلى ترسيخ مسار إصلاحي ليس فقط في وجه المطالبين بقطع دابر الأحزاب الديمقراطية، وإنما كذلك أمام كل العناصر المؤيدة لفرانكو التي لا تزال موجودة، والتي تُسمّى بـ«بونكر» (النفق أو الملجأ العسكري). كانت بالضبط القراءة التي قام بها أدولفو سواريز والمعارضة الديمقراطية بشأن هذه المواقف الاجتماعية، هما اللتان قادتا العملية التي بدأت بموجب قانون الإصلاح السياسي إلى الانتخابات الدستورية الديمقراطية بشكل كامل، وبهذا الشكل، إلى التغيير الجذري لهيكلية النظام القديم، وإلى القطيعة المتفق عليها مع الوضع السابق.

هذه القيود، وغيرها كثير يمكن أن نأتي على ذكرها، لم تمنع مختلف الجهات السياسية من نخب النظام السابق للأحزاب السياسية الديمقراطية من أن تحظى بهامش واسع للأداء. ولهذا السبب فنحن بحاجة إلى إعادة النظر في سلوكيات هذه الجهات ودوافعها، سواء كانت أفراداً أو جماعات، إذا كنا نريد شرح ما جرى، وإصدار حكم بشأن الأعمال الإيجابية أو السلبية من أجل التقدم نحو الديمقراطية، واستخلاص المقترحات والمبادئ التوجيهية، التي يمكن تطبيقها على العمليات الأخرى للتحول السياسي. من الضروري الدمج بين المناهج المختلفة إذا كانت هناك رغبة في الاستفادة من ثروة المعارف في هذا المجال. والأمر لا يتعلق فقط بالنظر إلى أن المناهج الثلاثة على أنها مكملة بعضها لبعض، وإنما كذلك ينبغي استخدامها معاً، لأنها، معاً، تعطي لمحة مفيدة وشاملة بما فيه الكفاية عن عمليات الانتقال قيد التحليل»[1].

---

(١) على الرغم من عدم التمييز بين أكثر من نهجين، النهج البنوي والنهج الموجه للفاعلين، فإن مثالاً جيداً على تحليل إمكانيات النهجين المرتبطين بالقضية الإسبانية هو ذاك الذي يقدّمه بيريز دياز (١٩٩٣)، ص ٢٦-٢٩.

من الضروري للغاية، في حالتنا، أن نسعى إلى الاستنتاجات المعيارية لدراسة عملية الانتقال، أي أن نقترح الأعمال الأكثر فاعلية للنهوض بالديمقراطية في كل لحظة من العملية. إذا وصل الأمر إلى تصميم أو تقييم إصلاح معيّن في بلد معيّن، يمكن للنهجين البنيوي والثقافي إظهار الأسس القائمة وحدود التحول الممكن في وقت معيّن، في حين أن تحليل سلوك الفاعلين السياسيين والاطلاع على علاقات السلطة والقوة قد يقدّمان المشورة في ما يخص ترتيب الإجراءات كما في أولويات هذه العملية ومراحلها على حد سواء.

بالانتقال من مجال التحليل العام إلى التحليل الخاص بالقوات المسلحة، فإن معظم الخبراء يؤكدون الاستفادة من استخدام النهوج الثلاثة، أي التكامل فيما بينها، وبعضهم يسلط الضوء على النهج الذاتي أو الثقافوي لشرح العمليات المؤدية إلى قبول السيادة المدنية[1]. وتتطلب دراسة الإصلاح العسكري في عملية الانتقال الإسبانية المناهج الثلاثة لتحليل يتّسم ولو بحدّ أدنى من الدقة. فالنهج البنيوي أو المؤسسي سيتوقف على الخصائص التي أخذت تكتسبها المؤسسة العسكرية في فترة فرانكو. وهناك توافق واسع بشأن اعتبار أن العسكريين هم ضمانة النظام وبقاء النظام، ولكن لا يمكن القول إن النظام كان عسكرياً بمعنى أن هذه المجموعة هي من اتخذت قرارات الحكومة. هذه الخاصية وغيرها من الخصائص التي تحظى بها القوات المسلحة الإسبانية قد أثرت على قوتها الحقيقية في العملية الانتقالية. ينبغي علينا أيضاً أن نعتبر أن الإيديولوجية العميقة التي تم زرعها في المدارس العسكرية، والتي ابتعدت من خلال تقاعسها، عن قيم ومواقف المجتمع المدني الإسباني، الذي شرع منذ الستينيات في عملية عميقة للتحول والتحديث الأيديولوجيين، هي عامل رئيسي. لكن، وكما قلت سابقاً، إن سلوك مختلف الجهات الفاعلة هو الذي رسم العملية، وحدد الإيقاعات، وقرر إذا ما كانت هذه الجهات ستستغل أو لا كل

(١) بيون - برلين (٢٠٠١). يشدد على تحليل ج. صامونيل فيتش، بناء على معرفته بقضيتي الأرجنتين والإكوادور. فيتش (٢٠٠١)، ص ٨٥.

الاحتمالات المفتوحة في كل لحظة. وفي عبارة أخرى، إن الحالة الإسبانية تبين أنه كان يوجد ضمن بعض العوامل التي كانت واضحة هامش لقرار وعمل سياسيين، وهو الهامش الذي تم استخدامه في مراحل مختلفة من العملية، ولو أنّه مع النظرة الحالية مع البعد التاريخي، يمكن تصوّر سياسات كان يمكنها أن تحسّن من كفاءة تلك التي تم إنتاجها في كل لحظة آنذاك.

تحليل عمليات الانتقال

بعد إجراء هذه المقاربة الوجيزة حول نهوج أو توجهات الدراسات المتعلقة بعمليات الانتقال، نستطيع أن نوجه اهتمامنا إلى كيف أخذت تفسيرات الخبراء بالتطور في ما يتعلق بعمليات الانتقال من الأنظمة الاستبدادية وإلى أي مدى أخذت تحليلاتهم بالاعتبار دور العلاقات المدنية ـ العسكرية.

خلال دراسة التحولات، ينبغي الإشارة إلى العمل الرائد الذي قام به دانكوارت أ. روستوف. وبالنسبة إلى ما حدث في إسبانيا، وكذلك في اليونان أو في البرتغال، من المدهش أنه كان قد وصف في مقاله الصادر في العام ١٩٧٠، قبل خمس سنوات من عمليات الانتقال، وبدقة عالية، هذه العوامل المهمة للغاية في حد ذاتها. ويرتكز نهج روستوف على أساس أن «العوامل التي تحافظ على ديمقراطية مستقرة لا يمكن أن تكون هي التي تسببت في وجودها: التفسيرات الخاصة بالديمقراطية يجب أن تميز بين الأداء والتكوين»[1]، ما فتح الباب أمام الدراسة المعينة المتعلقة بعملية الانتقال إلى الديمقراطية.

من هنا، روستوف اعتبر المرحلة الانتقالية كعملية، واقترح تقسيمها إلى ثلاث مراحل. ومن أجل تحقيق هذه الغاية هناك شرط وحيد أو شرط مسبق: الوحدة الوطنية. بهذا الشكل، نفى روستوف أن مستوى أدنى من التنمية الاقتصادية هو شرط أساسي وضروري للديمقراطية.

(١) روستوف (١٩٧٠)، ص ٣٤٦.

المرحلة الأولى، التي سميت بالمرحلة التحضيرية، تتميز بالنضال والصراع بين القوى الاجتماعية المختلفة على السلطة، من دون الحاجة إلى أن يكون الهدف الأولي هو تحقيق الديمقراطية. المرحلة الثانية، المسماة بمرحلة القرار، يمكن اعتبارها عمل توافق إجماعي صريح «وافق من خلاله القادة السياسيين على وجود التنوع في الوحدة، وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنهم يوافقون على مأسسة بعض الجوانب الحاسمة من العملية الديمقراطية». أما المرحلة الثالثة، فهي مرحلة التعود، ويقوم من خلالها السياسيون والمواطنون على حد سواء بتطبيق قواعد جديدة على موضوعات أخرى تتفق مع الهيكل الديمقراطي الجديد.

كتب روستوف مقاله انطلاقاً من معرفته بالحالة الإنكليزية والسويدية والتركية، من دون التمكن من تحليل كثير من حالات الانتقال في السبعينيات والثمانينيات. لكن، وكما قلت، فهناك عناصر كثيرة في وصفه شكّلت تحذيراً مسبقاً حقيقياً مما كان سيحدث، على الأقل في إسبانيا. ويمكننا أن نذكر على سبيل المثال تأكيده على أنه من المحتمل أن يكون لمجموعة صغيرة من القادة دور غير متناسب في مرحلة القرار؛ بالإضافة إلى إشارته إلى التخوف من اندلاع حرب أهلية كقوة دفع للتغيير التدريجي، وإلى أهمية التوافق السياسي في المرحلة التي أطلق عليها روستوف اسم مرحلة القرار، أو تأكيده على أنه من المرجح أن تكون خدمات التعليم الشامل والرفاهية نتيجة للديمقراطية أكثر من أن تكون شرطاً مسبقاً وأساسياً للديمقراطية نفسها.

إن الفكرة العامة للعملية والتقسيم إلى مراحل هما بمثابة نقطة انطلاق في مساهمات أودونيل ومجموعة من الأكاديميين الذين قام هو وفيليب شميتر بجمعهم للعمل معاً من أجل تنفيذ مشروع عمليات الانتقال من حكم استبدادي في مركز وودرو ويلسون واشنطن. ومشيراً إلى ما حدث في بلدان عدة في أميركا اللاتينية، عبّر أودونيل عن الرغبة في تقسيم العمليات إلى عمليتين انتقاليتين. «العملية الأولى تنطلق من النظام الاستبدادي السابق وتنتهي عند تنصيب حكومة ديمقراطية. أما

العملية الثانية فإنها تنطلق من الحكومة وتنتهي عند ترسيخ الديمقراطية أو، بعبارة أخرى، تنتهي عند الممارسة الفعالة لنظام ديمقراطي»[1]. هذه التعريفات تفتح الطريق أمام خطين للعمل: خط التمييز بين العمليتين الانتقاليتين، أي، بين ما يمكن أن يُسمى في وقت لاحق مرحلة الانتقال والترسيخ، ومرحلة تحديد الخصائص الذاتية لنظام ديمقراطي، ينبغي على العملية أن تصل إليه لكي نتمكن من القول إن العملية قد اكتملت بنجاح.

ينبغي ألا يفاجئنا، أن مفهوم التوطيد يجذب انتباه العلماء أكثر من مفهوم الانتقال. وذلك من حيث المدة، ففترة الانتقال غالباً ما تكون أقصر من فترة التوطيد، ومن حيث المحتوى، الذي يكون أكثر بساطة أيضاً: «إبدال القواعد والهياكل السلطوية بالطابع الديمقراطي»[2].

(١) أودونيل (١٩٩٧b)، ص ٢٢١.

(٢) أودونيل نفسه، اقترح في الموضوع ذاته الذي كتبه في عام ١٩٨٧، تعريفه للديمقراطية الوطيدة انطلاقاً من الالتزام بخمسة شروط مرتبطة أساساً بسلوك ومواقف الأطراف الفاعلة الرئيسية والمجموعات السياسية. وهذا جهد يستحق الثناء إلا أنه غير عملي، بالنسبة للأهداف التحليلية والمعيارية على حد سواء، وذلك لأن الأمر يتعلق بشروط معقدة وصعبة القياس تشير إلى كل من العناصر الشكلية والسلوكيات والمواقف الخاصة بالمجتمع وبالجهات السياسية الفاعلة. راجع أودونيل (١٩٩٧b)، ص ٢٥١-٢٥٢: «إن الديمقراطية الوطيدة هي نظام ١) تسود فيه الديمقراطية السياسية (أو التعددية، للتذكير بتعريف روبرت دال)، ولا يثير فيه منع عودة الاستبداد (المباغتة أو البطيئة) قلق أحد من الجهات الفاعلة الديمقراطية، وبالتالي، لا يُخضِع أحد قراراته (أو إغفاله) لهذا القلق؛ ٢) تخضع فيه علاقات الجهات الفاعلة الاجتماعية والسياسية التي تسيطر على أكثر موارد السلطة أهمية (حتى عندما لا تكون ديمقراطية بدقة)، لمؤسسات معينة من الديمقراطية السياسية من خلال الممارسات المتوافقة مع تكاثر هذه المؤسسات، التي، شاءت أم أبت، تعتقد أنها باقية إلى أجل غير مسمى. ٣) يؤدي فيه الطابع الروتيني لهذه الممارسات، وتعزيز هذه المؤسسات (التي ومن أجل ذلك تمكنت من التأكيد على أنها آليات مهمة، ولكن ليست حصراً، للسلطة الوطنية) إلى الإبقاء على «الإجماع الإجرائي» الذي قمنا بتحليله أنا وشميتر في هذا العمل وإلى توطيد الطبيعة غير المؤكدة لنتائج الانتخابات النزيهة والتنافسية. ٤) تصبح فيه هذه المجموعة من العلاقات السياسية أكثر تماسكاً مع توسيع العلاقات الديمقراطية المماثلة (أو على الأقل العلاقات التي لا تتسم بالاستبدادية أو القِدم) في المجالات الأخرى للحياة الاجتماعية. ٥) يتولى فيه الحكام التمييز بين القطاعين العام والخاص، وهناك آليات فعالة بشكل معقول لمعاقبتهما على أعمالهما المناوئة للجمهوريات».

ليس من المستغرب أن تنبثق، بسبب الطبيعة الخاصة لمفهوم ما، التي تجعله عرضة لكثير من وجهات النظر والرؤى، مفاهيم أخرى للعملية الانتقالية، ولاسيما، في عملية الترسيخ والتوطيد الديمقراطي. وهذه المفاهيم موجهة نحو الجوانب الشكلية أكثر منها نحو وصف العملية. وهي، بالتالي، أكثر تحيزاً وعادة ما تكون أكثر بساطة. وهكذا، فإن ماريو كاسياغلي يؤكد في دراسة مخصصة للعملية الإسبانية، أن الترسيخ يحدث عندما تحدد الانتخابات التناوب في السلطة[١]. بعد بضعة سنوات على دراسة كاسياغلي استخدم هانتنغتون هذا الرأي بصورة كاريكاتورية[٢]. في الحالة الإسبانية بالذات، كان اقتراح هانتنغتون قد عاد بنا إلى العام ١٩٩٦، عندما تنازل الاشتراكيون عن السلطة للحزب الشعبي في الانتخابات العامة التي جرت في ذلك العام. وهذا نهجٌ منحاز بشكل مفرط، ويركز حصراً على نتائج الانتخابات، لكنه مع ذلك قد يكون اقتراحاً متماسكاً مع التعريف المتعارف عليه للديمقراطية التي أوصانا بها شومبيتر[٣]، إذ إنه يقع ضمن ما يسميه لينز وستيبان «مغالطة انتخابية»، أي، حين تصبح الانتخابات الحرة، وهي شرط ضروري للديمقراطية، شرطاً كافياً[٤].

وقد اعتمد كتاب آخرون على القبول بقواعد اللعبة الديمقراطية بمثابة معيار. ويرى دي بالما الترسيخ «كبناء قواعد تنافسية قادرة على منع اللاعبين الرئيسيين من مقاطعة اللعبة». حتى لينز نفسه إلى جانب ألفريد ستيبان قدّم تعريفاً معقداً للترسيخ سنستعرضه في وقت لاحق، وقد اقترح تعريفاً في الاتجاه نفسه للنظر في الحالة حيث «لا أحد من الفاعلين السياسيين الرئيسيين، أو الأحزاب أو أصحاب مصالح المنظمة، أو القوى أو المؤسسات، يرى أن هناك بديلاً للعملية الديمقراطية

---

(١) كاسياغلي (١٩٨٦)، ص ٣-١٤.

(٢) هانتنغتون (١٩٩١)، ص ٢٦٧. أقول على نحو كاريكاتوري لأنه يؤكد أن الديمقراطية تتوطد بعد تناوب سلمي لفترتين.

(٣) شومبيتر عرّف الديمقراطية على أنها «التنظيم المؤسسي لإنتاج القرارات السياسية التي يتم عبرها اكتساب السلطة من خلال الصراع التنافسي للحصول على صوت الشعب». انظر شومبيتر (١٩٨٨)، ص XXII.

(٤) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ٤.

للوصول إلى السلطة، و... ليس لأي مجموعة أو مؤسسة سياسية صلاحية استخدام الفيتو ضد العمل الذي يقوم به الحكام المنتخبون على نحو ديمقراطي... أي بتعبير أكثر بساطة، لا بد من اعتبار الديمقراطية» (النظام الوحيد)[1]. وكان غييرمو أودونيل قد انتقد على نحو محق هذا النهج المطبق على بعض الديمقراطيات الأميركية اللاتينية الذي يتم من خلاله التقيّد بهذه القواعد الشكلية المتعلقة بالتعدد، فتُعتبر ديمقراطيات وطيدة على غير حق، وذلك بسبب المستويات غير المقبولة لحماية الحقوق، و«المساءلة» غير الكافية عند الحكومات، أو الانتشار واسع النطاق للآفة التي يطلق عليها أودونيل المنفعة الفردية، أي المحسوبية، اقتباساً من كلماته الخاصة: «الأفراد هم مواطنون بالنسبة للمؤسسة الوحيدة التي تعمل بناءً على الطريقة التي تنصّ عليها قواعدها الرسمية: الانتخابات. في ما عدا ذلك، فإن أعضاء أقلية متميزة هم فقط مواطنون يتمتعون بكامل الحقوق»[2].

يمكننا القول إنه كلما ارتبطت النهوج أو التحليلات الخاصة بهذه التحولات بشكل أوثق بالعناصر والمفاهيم الخاصة بالديمقراطية الشكلية، كلما قلّ شرح المشاكل الحقيقية للمراحل الانتقالية، التي تُفهَم كعمليات مستمرة، وكلّما قلّت المعايير ووجهات النظر التي يمكن الاعتماد عليها للتمييز ما بين مراحل هذه العمليات[3].

ولكن هذه المحاولات الرامية إلى تعريف ما يصطلح عليه التوطيد، لا توفر آفاقاً مؤثّرة في حال كان ما نريده إدراج القوات المسلحة كعنصرٍ بارزٍ في التحليل. لمزيد من الدقة والتفصيل، سأناقش ذلك لاحقاً، إذ أنّ مسار التوطيد للديمقراطية لا

(١) لينز (١٩٩٠)، ص ١٥٦.

(٢) أودونيل (1997c)، ص ٣٢٠ وما يليها.

(٣) هناك حالة واضحة في هذا الاتجاه ألا وهي حالة جوزيبي دي بالما، الذي يركز تحليله على وجود اتفاق ديمقراطي باعتباره أساساً لعملية الانتقال. وإنطلاقاً من وجهة النظر هذه، لا يمكن للعملية أن تكون لفترة وجيزة جداً وحسب، لا بل ينبغي أن تكون كذلك، كما دافع عنها دي بالما، في الواقع. التوصية بأن عمليات التوطيد يتحتم أن تكون وجيزة موجودة في عمل دي بالما (١٩٨٨)، ص ٧٤. التفسير الأكمل، موجود في عمل دي بالما (١٩٩٠).

ينتهي وإنّما يبدأ، بالنسبة إلى العسكريين، عندما يفقدون حق «النقض لأداء الحكّام المنتخبين بشكلٍ ديمقراطي»، في اقتباس مني عن خوان لينز.

إن موقف آدم برزوورسكي، الوارد في كتابه «الديمقراطية والسوق» مشابه تماماً بيد أنه يتم التعبير عنه بمصطلحات تتعلق بالعقلانية: «تصبح الديمقراطية راسخة، في ظل ظروف سياسية واقتصادية معينة عندما يتحول نظام المؤسسات إلى النظام الوحيد الذي يمكن إدراكه ولا أحد يطرح لنفسه إمكانية التصرف على هامش المؤسسات الديمقراطية، حينما يريد الخاسرون إعادة تجربة حظهم في إطار المؤسسات نفسها التي خسروا فيها. تصبح الديمقراطية راسخة وموطدة عندما تُفرض بحد ذاتها، وهذا يكون، عندما تعتبر كل القوى السياسية البارزة أن من الأفضل مواصلة إخضاع مصالحها وقيمها للنتائج غير المؤكدة لتفاعل المؤسسات فيما بينها. إن النهج الذي يتبعه برزوورسكي قد يكون عرضة للانتقادات نفسها التي خضعت لها النهوج الآنفة الذكر، من ضمنها الوقوع في تحصيل حاصل من خلال الطرح الآتي: تصبح الديمقراطية راسخة عندما يقبلها الجميع، أي عندما يكون الجميع ديمقراطيين.

غير أن هذا التعريف يثير اهتمامنا لأن برزوورسكي ينطلق منه عندما يرى إلى المجموعة العسكرية باعتبارها عاملاً لا بد من السيطرة عليه. المنطق هو كما يلي: من حيث التحليل العقلاني، عندما يكون هناك ضمن النظام الديمقراطي عامل يحاول إسقاط النظام، فإن إمكانية تحقيق هذا التخريب وكذلك التكلفة المرتبطة بفشله يعتمدان على إرادة الدفاع عن المؤسسات الموجودة بين القوى السياسية المتبقية. ومع ذلك، يعترض برزوورسكي «ليست كل العوامل التي تشارك في التفاعل الديمقراطي متساوية؛ الديمقراطية ليست مسألة أرقام. إن الإطار المؤسسي الذي تمت فيه ممارسة السيطرة المدنية على القوات المسلحة يشكل نقطة محورية لترسيخ الديمقراطية»[1]. مما لا شك فيه، أن المؤلف يطرح فكرة تتعلق بأهمية الدور الذي

---

(١) برزوورسكي (١٩٩٥)، ص ٤٩.

تلعبه القوات المسلحة، وهي فكرةٌ مثيرة جداً للاهتمام، لا بل ومشجعة لتأملنا، على الرغم من أنه لا يقوم بتطويرها بشكلٍ كافٍ.

هناك نهج آخر يعتبر أن الترسيخَ عمليةٌ طويلة تمتد عبر جيل كامل. وهكذا فإن الترسيخ الديمقراطي عمليةٌ من شأنها أن تقلل إمكانية تراجع التحول الديمقراطي «وتكتمل عندما يكون هناك دليل يثبت إعادة الثقافة السياسية باتجاه تعزيز النظام، وبالتالي عندما يتم تذليل آخر الشكوك التي تبقى بعد الانتقال»[1]. يمكن تقسيم هذه العملية إلى قسمين، الترسيخ السلبي والترسيخ الإيجابي. الأول ينطوي على التخلص الفعلي أو النهائي من أي أمل في خيارات غير ديمقراطية. أما بالنسبة للترسيخ الإيجابي، فإن النظام الديمقراطي يستقر عملياً ويكتسب صدقية. إلى جانب تنبيهنا إلى المدة الزمنية اللازمة للعملية، على الرغم من أنه في إسبانيا لم تستغرق جيلاً كاملاً أو حتى أقل، فإن هذا النهج لن يساعدنا كذلك في جهدنا لإيجاد عناصر لدمج نظرية الانتقال الديمقراطي مع سلوك وموقف المجموعة العسكرية ومع عملية السيطرة العسكرية. ويجب أيضاً الأخذ بعين الاعتبار أنه من الممكن ألا تستتبع عملية الترسيخ السلبية عملية إيجابية، فتعلق مسيرة التطور في حالة ركود.

لنعد إلى التيار غير الشكلي «للترانسيتولوجي» أو الانتقالية، الذي وضعه أودونيل وشميتر، فإن التعريفات الأكثر اكتمالاً ونضجاً للمصطلحات التي نستخدمها تأتي من العمل المشترك بين خوان لينز وألفريد ستيبان، الذي يقول[2]: «يكتمل الانتقال الديمقراطي عندما يتم التوصل إلى اتفاق بشأن الإجراءات السياسية التي تؤدي إلى حكومة منتخبة، وعندما تتربع على عرش السلطة حكومة هي نتيجة مباشرة للتصويت الشعبي والحر، وتتمتع بصيغة الأمر الواقع بالسلطة الكافية لوضع سياسات جديدة، وعندما تكون السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية الناتجة عن الديمقراطية الجديدة لا تحتاج إلى مشاركة قانونية مع الهيئات الأخرى»[3].

(١) بريدهام (١٩٩٥)، ص ١٧١.

(٢) انظر لينز وستيبان (١٩٩٥)، مقال يسبق بالفعل نهج عمله المهم لعام ١٩٩٦.

(٣) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ٣.

إن تعريف التيار «الترانسيتولوجي» لتوطيد الديمقراطية وتعزيزها، يشدد على أن هذه الأخيرة تصبح موطّدة عندما تتحول الديمقراطية بشكل فعلي إلى الخيار الوحيد المتاح. ولكن من أجل ذلك يجب الاهتمام بثلاث نواح، هي سلوك الفاعلين السياسيين، وتطور الرأي العام، وسيادة الهياكل القانونية والإجراءات التي تقرّها:

- من وجهة نظر السلوكيات، يتم ترسيخ نظام ديمقراطي في إقليم عندما لا يستخدم أي فاعل وطني اجتماعي اقتصادي سياسي أو مؤسسي، موارد كبيرة في محاولة لتحقيق أهدافه من خلال خلق نظام غير ديمقراطي أو العودة إلى العنف أو التدخل الأجنبي للانفصال عن الدولة.
- من وجهة نظر المواقف، يصبح النظام الديمقراطي راسخاً عندما تعتقد الأغلبية الساحقة من الرأي العام أن الإجراءات والمؤسسات الديمقراطية هي أنسب طريقة لحكم الحياة الجماعية في مجتمع كهذا، وعندما يكون دعم الخيارات المعارضة للنظام قليلاً جداً أو معزولاً تقريباً عن القوى التي تؤيد الديمقراطية.
- من وجهة النظر الدستورية، يصبح النظام الديمقراطي راسخاً عندما تكون كل من القوات الحكومية وغير الحكومية، في كل أنحاء الدولة، خاضعة لحل النزاعات ضمن القوانين والمؤسسات والإجراءات المحددة التي تقرها العملية الديمقراطية الجديدة»[١].

هذه التعريفات التي تميز بدقة بين مرحلتي الانتقال والترسيخ، تقدم، على الرغم من تعقيدها، مسائل لترسيم الحدود. على سبيل المثال، وفي ما يتعلق بتعريف الانتقال الديمقراطي لا بد من القول إنه ينبغي على الحكومة أن تحظى بالسلطة من أجل انتهاج سياسات الأمر الواقع، وهذا شرط واسع جداً وغير دقيق، إذ لا تواجه كل السياسات المحددة للحكومة الصعوبات ذاتها في الإعداد والتنفيذ. في حالة السياسة

(١) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ٦.

العسكرية، يتعلق هذا الشرط، كما سنرى، أكثر بمرحلة الترسيخ لأنه فقط في هذه المرحلة المتقدمة جداً من العملية ستتوفر الشروط في الحكومات لتعريفها وفرضها. حل الحالات التي تشمل فاعلين آخرين مختلفين عن الحكومة، ويتصارعون على تقاسم السلطة، مهمة معنيّة بما يسمى بالفترة الانتقالية، بيد أنني أرى أنه في هذه الحالة لا بد من تعديل التعبير القانوني وإعادة استخدام تعبير الأمر الواقع.

وفي ما يتعلق بتعبير الترسيخ، فلا بد من تطوير أبعاد وجهة النظر المتعلقة بسلوك الجماعات والجهات السياسية من أجل إيجاد سبيل يربط التصرفات والتغيرات العسكرية بالعملية العامة. غير أن التعريف متناقض مع الترابط الواضح لهذه المجالات. أثناء تحليل الحالة الإسبانية في محاولة لتطبيق التعريفات، يذكر لينز وستيبان تصرف «أجزاء من المجموعة العسكرية التي استخدمت موارد هائلة في محاولة لفرض شروط للعملية»[1]. ولكن فرض الشروط لا يساوي التعبير الذي يتم استخدامه في تعريفه، أي محاولة إقامة نظام غير ديمقراطي أو العودة إلى العنف.

وعلى الرغم من الجهود الكبيرة للتوضيح والتي يبذلها لينز وستيبان فهما لم يحدّدا تماماً الخط الفاعل للفصل بين تعريفي الانتقال والترسيخ رغم أنهما يأتيان على ذكره كعامل مهم، ولا يقدمان سبلاً للتكامل الواضح عند تطور العلاقات المدنية-العسكرية في التحليل. لذا فإننا نستنتج أن النهوج المختلفة للانتقالات السياسية والتعريفات المختلفة للانتقال أو الترسيخ بشكل شامل، لم تتناول دراسة مواقف المجموعة العسكرية والعلاقات المدنية - العسكرية في إطار تحليلاتها الأكثر عمومية أو مناهج دراستها لكل حالة بحالتها.

إدخال القوات المسلحة في التحليل

من بين العديد من المساهمات لمفهوم الترسيخ الديمقراطي، هناك مساهمة خ.

(١) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ١٠٩.

صاموئيل فالنزويلا التي تحتوي على عناصر جديدة تساعد على ربط العملية العامة بنظرية الإصلاح العسكري. أولاً، يشير فالنزويلا إلى أنه لا بدّ، في فترة الترسيخ من التخلي عن اتفاقيات أو أحكام كانت هي الأخرى مفيدة في عملية الانتقال». وربما تحتاج عملية الترسيخ الديمقراطي إلى إعادة التعريفات، وهي تواجه أحياناً مخاطر كبيرة تأتي من مؤسسات النظام أو تسفر عن العلاقات ما بين الجهات السياسية»[١]. ثانياً، يستخدم فالنزويلا أداة جديدة تسمح بتوضيح رؤية العملية عبر تحليل السلوك العسكري.

يتعلق الأمر في التعرض خلال التحليل لما يُطلق عليه فالنزويلا العناصر الوخيمة لعملية إقامة المؤسسات الديمقراطية. يجري الترسيخ الديمقراطي على أثر العمل المتواصل للمؤسسات الديمقراطية التي تمت إقامتها وأبعد من مميزات هذه العملية الدقيقة، لا بدّ من دراسة عيوب النظام التي قد تسيء إليه. إن الترسيخ الديمقراطي سيكمن في تقليص هذه العناصر الوخيمة إلى حد القضاء عليها على الرغم من أن قائمة العناصر يمكنها أن تكون طويلة جداً، وهو يقترح تحديد أربعة عناصر وخيمة رئيسية: وجود سلطات انتدابية غير ديمقراطية؛ الإبقاء على سيطرة السلطة والعمل السياسي؛ التمييز الخطير في العملية الانتخابية، وأخيراً الحالة التي لا تكون فيها الانتخابات الإمكانية الوحيدة لتشكيل الحكومات.

يهمّنا التركيز على الأمرين الأولين، بغض النظر عما إذا كان قابلاً للنقاش كون الامرين الأخيرين يتناسبان مع مفهوم فساد محتمل في العملية، أو أن الأمر يتعلق بالحالات التي تحول بلا شك دون أي تعريف للديمقراطية، مهما كان بسيطاً ومقتصراً على الجوهر. والواقع أن التجربة الإسبانية، وتجارب كثير من البلدان الأخرى، تبين أن العنصر الذي يمكن أن يقوّض عملية الترسيخ هو المجموعة العسكرية وهو الأمر الأكثر شيوعاً، وذلك عندما تشكل سلطة انتدابية أو عندما تخلق مجالاً خاصاً للحكم الذاتي الذي يجعل الحكومات تتجنّب القرار السياسي. القوات

(١) فالنزويلا (١٩٩٢)، ص ٥٩.

المسلحة تشكل سلطة انتدابية عندما تعتبر نفسها كفيلة لماهية الأمة ومصالحها الدائمة، وانطلاقاً من هذا الموقف تفرض شروطاً على الحكومة التي تم انتخابها عبر صناديق الاقتراع.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الثورة الذي أدرجه العسكريون في الدستور البرتغالي للعام ١٩٧٤ هو مثال على السلطة الانتدابية، أو في أميركا اللاتينية، كحالة بوليفيا التي يشمل قانونها الرئيسي الخاص بالقوات المسلحة، بالإضافة إلى المبادئ العقائدية الأخرى، «التعبير عن بطولة الشعب البوليفي وبسالته وقوته واندفاعه. القوات المسلحة ترمز إلى تاريخ استقلال وترسيخ الجمهورية، ولذلك فهي الضمانة لحريتها وتقدمها وتكامل أراضيها وتكاملها الروحي»[1].

قد تكون إمكانات السيطرة نتيجة فرض شروط الجهات السياسية الفاعلة المختلفة، بدءاً من القضاء ووصولاً إلى القوى الاقتصادية الواقعية، ولكن تحليل عمليات انتقال الموجة الثالثة يعلّمنا أن الأكثر شيوعاً هي تلك الموجودة في القوات المسلحة. وربما يكون مثال تشيلي هو المثال الأكثر وضوحاً، بيد أن الأمر يتعلق بعنصر يمكن الكشف عنه عملياً من خلال كل عمليات الانتقال الديمقراطي التي جرت في أميركا اللاتينية في الآونة الأخيرة. كل ذلك يؤدي بفالنزويلا إلى التعريف التالي للترسيخ الديمقراطي: «بمجرد اكتمال المرحلة الانتقالية الأولى، فإن العملية الرامية

(١) يتعلق الأمر بالمادة الأولى من القانون الأساسي للقوات المسلحة البوليفية، التي تنص على: «إن القوات المسلحة التابعة للدولة هي مؤسسة مسلحة أساسية ودائمة للدولة البوليفية وتدعم المبادئ العقائدية التالية:
أ) الحفاظ على الصلاحيات الدستورية والسلام والوحدة الوطنية والمؤسسات الديمقراطية للدولة.
ب) أن تكون مكملة للهوية، والتعبير الوافي للحضرية وشرف وعظمة البلاد وتقاليدها وأمجادها.
ج) أن تكون معبرة عن بطولة وشجاعة وقوة واندفاع الشعب البوليفي. وترمز إلى تاريخ واستقلال وتعزيز الجمهورية، بحيث أنها تحافظ على حريتها وتقدمها، وتكامل أراضيها بالإضافة إلى تكاملها الروحي.
د) تشكل حصناً للأمن القومي والدفاع عن سيادة الوطن، وتساهم في الرفاهية العامة للشعب البوليفي، فهي الدعامة لصلاحية الدستور السياسي للدولة وللديمقراطية وحقوق وضمانات المواطنين. هـ) أن تكون العامل الذي لا بد منه لتحقيق الأهداف الوطنية، والتنمية الشاملة للبلاد والقرار الثابت للمطالبة بمنفذ بحري.
و) الاعتماد على تماسك هياكلها ومهمتها والتنظيم العمودي، استناداً إلى المبادئ الأساسية للانضباط، وتسلسل الرتب والنظام واحترام الدستور السياسي للدولة وقوانينها وأحكامها».

إلى تحقيق الترسيخ الديمقراطي تتطلب إلغاء المؤسسات، والإجراءات والتوقعات التي لا تتماشى مع الحد الأدنى من عمل النظام الديمقراطي، ما يسمح بهذا الشكل بمواصلة تطوير العناصر الإيجابية التي تم إنشاؤها أو تمت إعادة إنشائها من خلال الانتقال إلى حكومة ديمقراطية تستمر بالتطور. وتصل إلى نهايتها وفقاً للمفاهيم الأساسية الآنفة الذكر، عندما تكون السلطة الحكومية التي يتم انتخابها على نحو نظيف والسلطة التشريعية، قائمتين بشكل مناسب (أي من دون القيود التي تم وصفها)، وعندما تتوقع الجهات السياسية الفاعلة الرئيسية وأغلبية الشعب أن يدوم النظام الديمقراطي في المستقبل المرتقب»[1].

انطلاقاً من هذا التعريف، لدينا إمكانيات شرح الإصلاح العسكري مع عملية الانتقال والترسيخ، بمقدار استيعاب خطة إصلاح القوات المسلحة في إطار الإجراءات الديمقراطية للنظام الجديد؛ أي بمقدار تقليص ميول السلطة العسكرية إلى التدخل في السياسة والتأثير في عملية إرساء الديمقراطية، وكذلك ميولها إلى إنشاء حيز نفوذ في قضايا تتعلق بالمؤسسات الخاصة، تتحقق مساهمتها في اكتمال عملية الترسيخ.

وفي فحص تمييز أودونيل بين ما أسماه الانتقالين، كنت قد ذكرت سابقاً أن مقاله مهّد الطريق أمام خطي عمل، التمييز ما بين المراحل المختلفة وتحليل خصائص النظام الديمقراطي التي يجب أن تفضي إليها العملية. رأينا حتى الآن نواقص التعريفات، باستثناء جزئي لفالنزويلا، على الأقل من منظورٍ تحليلي يتيح التطرق بإمعان للعلاقات المترابطة بين الانتقال وعملية المراقبة الديمقراطية للقوات المسلحة. ولذلك، ينبغي علينا أن ننتقل إلى دراسة طريقة تعريف فترة الترسيخ الديمقراطي المرتكز على تحليل عملية الاقتراب من خصائص نظام يمكن وصفه بأنه ديمقراطي أو تحقيقها بالكامل.

---

(١) فالنزويلا (١٩٩٢)، ص ٧٠.

مهما يكن السياق الدولي الحالي مضطرباً، فإنه يحبذ هذا النهج، أمام مدافعي نهج «تبعيّة المسار»، الذين يرون أن أنماط الانتقال أو ما يُسمى بالطريق الانتقالي، تحسم أو تضع بجدية شروطاً على خصائص النظام الجديد، وقد أكّد برزوورسكي أن «نقطة الهدف، (أي إقامة ديمقراطية)، مهمة بقدر أهمية نقطة الأصل». إنه لا ينكر على خصائص الأنظمة القديمة تأثيرها على أنماط الانتقال واتجاهه، ولكنه يعتقد أن عمليات الانتقال الأخيرة إلى الديمقراطية كانت هي الأخرى قد جرت باعتبارها جزءاً من موجة التغيير ذاتها، وهذا يعني أنها حدثت في ظل الظروف الأيديولوجية والسياسية العالمية[1]. وفي الاتجاه نفسه كان لينز وستيبان قد فكّرا عندما استخدما التعبير «زيتغيست» (روح العصر) لتحليل النفوذ الدولي في عمليات الانتقال: «في سبعينيات القرن الماضي كان روح العصر في جنوب أوروبا... بحيث لم يكن يوجد أي تحدّ إيديولوجي مهم في وجه الديمقراطية كنظام سياسي[2].

من جهة أخرى، تفرض علينا عرقلةُ التقدم نحو مستويات مقبولة من الديمقراطية في كثير من بلدان القارة الأميركية وأوروبا الشرقية، التمييزَ ما بين مفهوم الترسيخ الديمقراطي وفكرة تحقيق عدم الرجوع عن العملية بعد بداية المرحلة الانتقالية أو بعد تحقيق استقرارها. إن كثيراً من الديمقراطيات الضعيفة تجد نفسها في أوضاع يمكن وصفها بأنها لا رجعة عنها، كذلك لدينا كثير من الأمثلة عن شبه الديمقراطيات الراكدة بشكل مستقر في تطورها الممكن تجاه ديمقراطية راسخة. هذه البلدان لا تجري فيها عملية الانتقال إلى الديمقراطية، ومن الطرق لمعرفة صحة ذلك أم عدم صحته تحديد ما إذا كان يتم التقارب نحو تعريف الديمقراطية، أم تعدد السلطات بحسب دال.

هكذا إذن، إذا كنا نود أن نعرف المميزات التي تتيح لنا أن نعتبر حكومة ما

(١) برزوورسكي (١٩٩٥)، ص ١٦٩-١٧٠.

(٢) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ٧٤-٧٦.

ديمقراطية (أو متعددة السلطات)، فمن الأفضل اللجوء إلى المقترح المقبول الذي طرحه روبرت دال والذي يجري تلخيصه بوجود سبع نقاط أساسية: ١) مناصب عامة منتخبة، ٢) انتخابات حرة ونزيهة، ٣) الاقتراع العام، ٤) الحق في المنافسة على المناصب العامة، ٥) حرية التعبير، ٦) تنوع مصادر المعلومات، ٧) حرية التشارك[١].

وهذا هو الرأي الذي اتّبعه فيليب شميتر وتيري كارل في مقالة تحتوي على مساهمات قيمة، وانطلاقاً من الشروط الدنيا التي يشترطها دال لوجود حكم السلطات المتعددة، فقد اقترحا إضافة شرطين آخرين، الشرط الأخير يطالب بالقدرة على الحكم الذاتي للحكومة، من دون الانصياع إلى التكتلات الخارجية، أو التحالفات أو الاتفاقيات «الاستعمارية الجديدة». أما الشرط الثامن، المنبثق عن الشرط الأول، فيفرض على المناصب المنتخبة ألا تكون خاضعة للمعارضة التي تهيمن على المناصب غير المنتخبة». تتعرّض الديمقراطية للخطر إذا ما احتفظت المناصب العسكرية والمسؤولون المدنيون أو أصحاب الشركات الحكومية، بالقدرة على التصرف بشكل مستقل عن المدنيين المنتخبين أو حتى القدرة على استخدام الفيتو ضد القرارات التي يتخذها ممثلو الشعب[٢].

كما نرى، إننا نجد توجهاً قريباً من ذلك التوجه الذي أمعنّا النظر فيه عند فالنزويلا[٣].

---

(١) دال (١٩٩٣)، ص ٢٦٧.

(٢) شميتر وكارل (١٩٩١)، ص ٨١.

(٣) غييرمو أودونيل أجرى أيضاً تمريناً مماثلاً. في حالته، يقترح إضافة أربع سمات أو شروط جديدة على ما أورده دال، تتوافق إحدى هذه السمات مع ما أضافه شميتر وكارل: «لا ينبغي أن تخضع السلطات المنتخبة لقيود شديدة أو حظر ولا ينبغي أن يتم استبعادها عن مجالات معينة لقرار سياسي من جانب الجهات الفاعلة غير المنتخبة، وعلى وجه الخصوص القوات المسلحة» (أودونيل 1997c، ص ٣٠٨). ولكن من الواضح أن الخصائص أو الشروط التي أضافها هؤلاء المؤلفون، وعلى الرغم من أنها تسمح بمقاربة أفضل للواقع، بيد أنها لا تتفق مع المسائل السبع التي ذكرها دال، والحقيقة هي أن الغرض من صياغتها كان يتمثل بوضع معايير واضحة وقليلة لتحديد ما إذا كان النظام ديمقراطياً أم لا، ولكن هذه المعايير هي غير مفيدة لاتخاذ قرار بشأن مستويات توطيد الديمقراطية في نظام معين، ولن تصبح كذلك إذا ما أضفنا إليها شروطاً جديدة.

في الحالة الإسبانية، يمكننا أن نتساءل عن كيفية دراسة التطور الديمقراطي الذي أدى إلى تطور الدولة الذاتية الحكم من خلال منظور مميزات دال، علماً بأن كلّها يتمّ تنفيذها بغض النظر عن وجود أو عدم وجود العملية الفيدرالية التي بدأت مع الانتقال. إن أي دراسة حول الانتقال والترسيخ الديمقراطي في إسبانيا يجب أن تشمل الدولة الذاتية الحكم والإصلاح العسكري باعتبارهما عنصرين أساسيين للتحليل وباعتبارهما من المميزات المحورية للتوطيد الديمقراطي.

لذا فإن النهج الذي يسعى إلى الانطلاق من تعريف الديمقراطية ودراسة خطوات التقارب منها، هو أيضاً محفوف بالصعوبات. الصعوبة الأولى، كما يتجلى، تتمثّل بتعريف الديمقراطية نفسها، فليس هناك اتفاق على تعريفٍ واحد وذلك لوجود رؤى مختلفة للغاية. وتجدر الإشارة إلى أنه، كلما ازداد تركيز التعريف على الانتخابات، كعامل حاسم للديمقراطية، يصبح من الصعب أن يكون مفيداً إلى عمليات الإنتقال المفتوحة حالياً. الصعوبة الثانية، هي تعدّد أنواع الديمقراطيات وفقاً للعلاقات القائمة ما بين السلطات، ونظام الأحزاب، أو التنظيم الإقليمي للمجتمعات المتنوعة. في الحالة الإسبانية، أسفرت المعاهدات التي أدت إلى الانتخابات الأولى وعملية وضع الدستور، عن عملية اختيار ليس فقط بين نظام ديمقراطي أو لا، وإنما بين مجموعة واسعة من الديمقراطيات الممكنة أو المحتملة.

الحاجة إلى نهج منفصل

لكنّ العائق الأكبر والأكثر أهمية بالنسبة لتأملنا مرتبط بمشكلة مشتركة لدى النهوج التي استعرضتها، كافّة. يتعلق الأمر بالصعوبات الهائلة الناتجة عن مقاربة مشكلة ترسيخ الديمقراطية من منظور عام أم عبر دراسة حالة بعد حالة. لا يسمح تعقيد العملية بهذه المناهج العامة، ويحول تنوع الحالات دون وضع نموذج ينطبق عليها كلها. يكاد يكون محض استنتاج الاعتقاد بالمعنى الشائع بأننا إذا كنا نود تفسير العملية كما هي وليس كمحصلة نهائية، ينبغي علينا تقسيمها ودراسة الأجزاء على نحو

منفصل حتى تتمكن من تحليل سلوك الفاعلين السياسيين في مجال معين وكذلك مساهمتهم في العملية بصورة عامة.

طرح ليوناردو مورلينو هذه المشكلة حين أكد أن عملية التوطيد ربما لا تبدأ في الوقت ذاته الذي تبدأ فيه المكونات المختلفة للديمقراطية. ومن هنا جاء تعريفها باعتبارها «عملية متعددة الأوجه تجري بمقتضاها، وعلى نحو راسخ، إقامة الهياكل والقواعد والعلاقات الديمقراطية بين النظام والمجتمع المدني»[1]. وفي وقت سابق كان ديفيد ستارك قد أكد أيضاً أننا «لا نجد في بلد معين عملية انتقالية واحدة، لا بل إننا نجد العديد من عمليات الانتقال، التي تحدث في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وهذه العمليات غالباً ما تكون غير متزامنة ونادراً ما يكون التعبير عنها متناغماً»[2]. في رأيي، لا بد من أن تكون اعتبارات مماثلة قد أدت بفيليب شميتر إلى صياغة مفهوم الأنظمة الجزئية: «ليست الديمقراطية التي يتم توطيدها على هذا النحو في الفترة اللاحقة لسقوط نظام استبدادي ما. لا بل هي مجموعة من المؤسسات المختلفة أو «الأنظمة الجزئية» التي تربط المواطنين بالسلطات العامة، مما يجعلها مسؤولة أمامهم»[3]. يلخص شميتر المقترح المتعلّق بالفصل، بأربع نقاط:

١. التوطيد الديمقراطي هو عملية تنطوي على هيكلة العديد من الأنظمة الجزئية، من خلال ربط المؤسسات المختلفة مع جمهورها، وعملائها، وأعضائها أو ناخبيها.

٢. على الرغم من وصفها غير المنضبط بالديمقراطية، فمن المحتمل أن

---

(١) مورلينو (١٩٩٨)، ص ١٤.

(٢) ستارك (١٩٩٢)، ص ٣٠١.

(٣) شميتر (١٩٩٥)، ص ٢٨٥.

تكون هذه الأنظمة الجزئية منظمة وفقاً لمبادئ مختلفة أو قواعد قرار مختلفة بشأن سلطاتها ومواردها.

٣. ومن المرجح أيضاً أن تتغير وتيرة هذه الهياكل الجزئية تبعاً للحالة. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المرجح أن يكون لتلك المؤسسات التي يتم توطيدها سابقاً من خلال سلطاتها ومواردها وتطور العملية الانتقالية لنظام ما، تأثير كبير على تلك التي تأتي بعدها.

٤. النوع الشامل للديمقراطية التي من شأنها أن تحدد النتائج، سيحسمه تبديل (وبالتالي تسلسل) الأنظمة الجزئية التي يتم تشكيلها خلال التوطيد[١].

من بين الأنظمة الجزئية التي تشكل العملية الشاملة للتوطيد الديمقراطي، يذكر شميتر النظام الانتخابي، ونظام التمثيل، أو نظام التوفيق، الذي يشير إلى العلاقة بين الحكومة وأصحاب الشركات والنقابات. إن النتيجة الطبيعية لهذا المفهوم الخاص بعملية تغيير النظام هي أنها إذا ما تم دمجها في عملية توطيد مجموعة من الأنظمة الجزئية فإنه لا بد من تحليل هذه الأنظمة بشكل فردي لفهم عملها[٢]، أي أنه وانطلاقاً من هذا المنظور، يمكننا النظر في العلاقات المدنية ـ العسكرية باعتبارها نظاماً جزئياً، تماماً مثل نظام التوافق (التشاور) على سبيل المثال وإجراء دراسة منفصلة، وهذا لا يعني أنها معزولة، حول عملية التطور من وجهة نظر تغيير النظام السلطوي إلى ديمقراطية وطيدة. في الحالة الإسبانية، كي نذكر مثالاً آخر، ينبغي أن ننظر، من دون شك، إلى النظام الجزئي للهيكل الإقليمي باعتباره واحداً من العناصر الأساسية لهذه الحزمة من الانتقالات. أصر على أن اقتراح دراسة العلاقة الجزئية لا يعني أنه يمكن التفكير بأن التحول هو مجموعة من الظواهر الجارية في أمكنة منعزلة (بعيدة عن الواقع).

(١) شميتر (١٩٩٥)، ص ٢٨٧.

(٢) كتحليل العديد من الأعمال الأخيرة بشأن عملية الانتقال من منظور نهج مجمع أو منفصل، راجع En-carnacion (التجسد) (٢٠٠٠).

الانتقال هو في الواقع ظاهرة معقدة ومن الناحية العملية فإنه ليس هناك مثلاً انتقال نقابي أو انتقال انتخابي، وإنما انتقال في النظام السياسي برمّته.

في الدراسة التي تركز على النظام الجزئي للعلاقات المدنية-العسكرية يمكننا أن نتطرق إلى ما طرحه فالنزويلا، أي إزالة العناصر الشائبة في عملية إقامة المؤسسات الديمقراطية ومنها على سبيل المثال القوات المسلحة. وبالشكل ذاته، يمكن دراسة مشاكل الالتزام بخصائص الديمقراطية التي أضافها شميتر وكارل وأودونيل إلى تعريف روبرت دال.

استنتاجات أولية حول الانتقال السياسي والإصلاح العسكري

تسمح التأملات الآنفة الذكر بتوجيه التحليل الذي سأتناوله في الفصول اللاحقة، التي أصر على أنها، ترمي على نحو رئيسي إلى دراسة السياسة العسكرية، أي تلك التي تتناول العلاقة القائمة بين المؤسسات الديمقراطية والقوات المسلحة. في الوقت الراهن، يمكننا وضع عدد من الافتراضات:

لا يوجد نموذج واحد يقبله الدارسون لشرح عمليات تغيير النظام انطلاقاً من وضع استبدادي، وإذا كان موجوداً في أي وقت مضى، فهو حتماً يعاني من أزمة، ذلك أن معظم الدول التي شرعت في هذه العمليات ليست الآن في مرحلة انتقال إلى الديمقراطية، وإنما هي عالقة في أوضاع شبه ديمقراطية[1].

وفي ما يخصّ النهوج الذاتية المتعلقة بالسياسة المقارنة، تبدو تحليلات وضع معين من شأنها أن تكامل بين النهج البنيوية والثقافية، والسلوكية العقلانية، تبدو واعدة أكثر حين يتعلق الأمر بمناقشة الجوانب النموذجية أو توفير مقترحات سياسية ملموسة.

تماشياً مع الهدف النموذجي لهذه التأملات، أشاطر وجهة نظر روستوف عندما

(١) حول هذا الموضوع، راجع كاروثرز (٢٠٠٢).

أكد في مقاله الإبداعي أن «العالِم السياسي لديه حقوق ضمن التقسيم العام للعمل ويمكن التركيز على بعض العوامل السياسية ولكن من دون إنكار أهمية العوامل الاقتصادية أو الاجتماعية»[1].

يمكننا تقسيم الـ «ترانسيتولوجيا»، إلى مدرستين، المدرسة الأكثر شكلية، التي تخدم مجالات مثل الانتخابات الحرة، أو التناوب على السلطة، والمدرسة الثانية الأكثر ارتباطاً بالمضمون، التي من شأنها أن تخدم على سبيل المثال، حقوق المواطنين أو الممارسة الفعلية للسلطة من قبل المنتَخَبين، وتتيح الثانية دمج الإصلاح العسكري في تحليلها.

من الضروري دراسة عملية الانتقال كونها قائمة بحد ذاتها، وتنطوي على إنجازات لا لبْس بينها وبين ديمومة الديمقراطية. لذا، ينبغي علينا أن نولي أهمية للشروط المسبقة والهدف المرسوم من أجل التطور والدفع بالعملية الانتقالية، التي تقوم بشكل أساسي، من منظور السياسة العسكرية، على الإصلاحات.

إن تمييز المراحل مفيد لأغراض تنظيمية. ومن خلال تركيزنا على مستوى التحكم العسكري، فإن التمييز بين الانتقال والتوطيد يساعدنا. ينبغي أن نضيف إلى هذه العملية مرحلة الثبات الديمقراطي التي سأتطرق إليها في الفصل السابع.

من المناسب أن يتم اعتماد نهج منفصل إذا كنا نريد أن نحلل على نحو مفصل عملية الإصلاح العسكري ضمن عملية الانتقال العام باستخدام مفهوم «النظام الجزئي» الذي صاغه شميتر.

ضمن هذا الخط من العمل، أي، ضمن «النظام الجزئي» للعلاقات القائمة بين «القوات المسلحة والمجتمع»، يجب أن ندرس إمكانيات النظر في عملية التوطيد باعتبارها فترة الحد التدريجي من «حيز النفوذ» الذي تحتفظ به القوات المسلحة.

---

(١) روستوف (١٩٧٠)، ص ٣٤٤.

٢

الانتقالية الديمقراطية والقوات المسلحة

الاستقلالية العسكرية

بعد أن قمت في الفصل السابق بمعاينة، بعض الدراسات الخاصة بالعمليات الانتقالية وإمكانات إدراج مسألة التحكم العسكري في إطارها، سأعمد في هذا الفصل، وبتأنٍ وإمعانٍ كبيرين، إلى تحليل أعمال متبحّرين في هذا الحقل قبل أن أقدم على تعريف المراحل في تجربة إسبانيا وتحديدها.

حقيقة، أن غالبية العمليات الانتقالية للمسماة الموجة الثالثة، تمّ رصدها لدى الأنظمة الأوتوقراطية العسكرية (وشملت أميركا اللاتينية كلّها من دون استثناء)، وقد شهدت هذه الأنظمة نطاقاً واسعاً من التحولات السياسية ما سهّل إمكانية دراسة العلاقات المدنية ـ العسكرية في سياق تلك العمليات. وعلى الرغم من أن روبرت دال عالج، ولو بشكل مقتضب، في كتابه «الديمقراطية ونقّادها» موضوع التحكم بالعسكريين: «من البديهي في حال دولة ما كي يتم حكمها بشكل ديمقراطي أن يتوفر شرطان أساسيان: ١) إذا توفرت تشكيلات الجيش والشرطة، وهو أمر وارد حتماً، عندئذ يجب أن تخضع هذه الدولة للتحكم المدني. بيد أن هذا التحكم، الذي لا غنى عنه، قد لا يكون كافياً، على اعتبار أن الكثير من الأنظمة غير الديمقراطية تتشدد بممارسته. وعليه، ٢) فإن المدنيين الذين يتحكمون بالعسكريين وبالشرطة يجب أن يخضعوا بدورهم للعملية الديمقراطية»[١].

---

(١) دال (١٩٩٣)، ص ٢٩٣.

ومع أن روبرت دال لم يتوسّع أو يستفيض في هذا التعريف، بغض النظر عن عرضه لبعض الاعتبارات التاريخية بصدد العلاقات بين تطور التنظيم العسكري والإمكانات الديمقراطية في بلاد الإغريق القديمة وروما، فهو يقدم لنا تأملاً مثيراً للاهتمام حول التحكم المدني والاحترافية العسكرية حيث يدافع عن الموقف المعاكس لمفهوم التحكم الموضوعي المطروح من قبل هانتنغتون. لكن ما رمى إليه هو التأمل بشأن الديمقراطيات الوطيدة وليس العمليات الانتقالية[1].

يمكننا ذكر العديد من «اختصاصيي العمليات الانتقالية» ممن يرون في دور القوات المسلحة واحداً من العناصر الأساسية في دراسة التحولات التي تشهدها الأنظمة الأوتوقراطية (الاستبدادية الفردية) لتحديد ما إذا كانت الديمقراطية قد توطدت . وعلى سبيل المثال، أكد آدم برزوورسكي «أن الإطار المؤسساتي لممارسة التحكم المدني بالقوات المسلحة يشكل العصب المحرك لتوطيد الديمقراطية»[2]. وفي هذه الحالة أيضاً لا يطور الباحث تحليله متماشياً مع هذا التوكيد. ويتضمن كتاب برزوورسكي نقاشاً مثيراً للاهتمام بخصوص الظروف والمعطيات في المرحلة الأولية من عملية الانتقال، وبينها مخاطر العمليات الانقلابية واحتمالات قبول الوصاية العسكرية حيث نجت فقط من هذا الأمر، في عام تحرير الكتاب (١٩٩١)، كل من إسبانيا واليونان. ولهذا يرى أن «العمليات الانتقالية من خلال مسيرات التحرر التدريجي تترك بصماتٍ وآثاراً مؤسساتية، تبرز منها على حد قوله، استقلالية القوات المسلحة». وفي مكان لاحق يضيف: «...في أي مكان حافظت فيه القوات المسلحة على استقلاليتها من التحكم المدني، شكلت المعضلة العسكرية مصدراً دائماً لعدم استقرار المؤسسات الديمقراطية»[3]. وفي رأيي، تبرز في كل الحالات وبوضوح شديد، نزعة القوات المسلحة للدفاع عن هامش استقلاليتها خلال

(١) أناقش هذا الموضوع في الفصل السابع من هذا الكتاب.

(٢) برزوورسكي (١٩٩٥)، ص ٤٩.

(٣) برزوورسكي (١٩٩٥)، ص ١٦٢.

العمليات الانتقالية، سواء كانت هذه العمليات ذات طابع تدريجي أو ثمرة انهيار النظام الاستبدادى الفردي أو، كما في حال إسبانيا على وجه التحديد، سواء حدثت عملية إصلاح أو تعلق الأمر بحالة قطيعة. لكن ما أرغب في تسليط الأضواء عليه هو حقيقة أن برزوورسكي وسواه من الباحثين في هذا الموضوع، أقروا بأهمية دور القوات المسلحة من دون أن يميلوا لوضعها كنقطة مركزية في تحليلاتهم أو إعطائها الأولوية في أبحاثهم.

واتّبع فالنزويلا النهج نفسه غير أنه أرفد الدراسات بإسهامات قيّمة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمرحلة توطيد الديمقراطية. وبصدد دور القوات المسلحة، أكد أن «وضع القوات المسلحة تحت سلطة الحكومة المنتخبة هو شرط حساس لتسهيل عملية التوطيد الديمقراطي. وبمقدار ما لا توفّق السلطات الحكومية في محاولاتها لفرض الطاعة على العسكريين، تتعارض عندها الاستقلالية العسكرية الناتجة عن ذلك الفشل مع مساعي توطيد الديمقراطية، وتتحول هذه الاستقلالية العسكرية، على أساس المفهوم المعروض سابقاً، لمحمية مهيمنة تتضمن عنصراً أساسياً من عناصر قوة الدولة: قوة السلاح. وفي هذه الحالة تحديداً، فإن تحجيم الاستقلالية العسكرية عنصر أساسي لتوطيد الديمقراطية»[1]. ومع فالنزويلا، لدينا مقترح سوف نتناوله في مكان لاحق: مجابهة الاستقلالية العسكرية عنصر أساسي لتوطيد الديمقراطية. وهو يؤكد في مكان لاحق: «لا بد لإتمام نظام ديمقراطي، أن تتضمن قوانينه الدستورية والأساسية تلك القواعد الرسمية والصيغ الواضحة لخضوع العسكريين للسلطات المنتخبة، وأن يتم استبعاد كل صيغة توحي بوجود وصاية عسكرية». لكن لا يكفي أن تكون الديمقراطية واردة في نصوص القوانين، بل يجب أن تطبق عملياً في مناهج العمل والتعامل مع كل القضايا. ولهذا يؤكد فالنزويلا متابعاً: «وبالتالي، تكمن المسألة الحساسة في عملية توطيد الديمقراطية في معرفة مدى إمكانية نجاح العملية

(١) فالنزويلا (١٩٩٢)، ص ٨٧.

الانتقالية الثانية أو فشلها في إزالة شبح الانقلاب السياسي أو تجنّب بروزه»[١]. وهنا تبرز حالة قطيعة في تسلسل حجج فالنزويلا، لأن غياب أي تهديد بعمل انقلابي لا يعني حلاً لكل معضلات التدخل العسكري في السياسة، كما أنه لا يعني انتهاء الوصاية العسكرية أو محاولات الاستقلالية كمؤسسة. وفي كل الحالات، لدينا مهمتان مختلفتان للانتقالية الثانية أو لعملية التوطيد الديمقراطي: حل معضلة وجود احتمالات لأعمال انقلابية وحل معضلة الاستقلالية العسكرية. ولهذا، من الواجب إلحاق هذا الموقف برؤيا تأخذ بالاعتبار الموضوع العسكري عند تحليل هذه العملية.

لكن لنتابع مع تحليلات تعتبر هذا التفصيل من أهدافها الأولية. وقد شكا ألفريد ستيبان من هذا الفراغ في دراسات العمليات الانتقالية، وسدد انتقاداته من موقع صاحب الكلمة الفصل، وهو موقع استحقه لكونه المساهم الأكبر في دراسة هذه المسألة: «للأسف الشديد... ربما لم أعر عنصر العامل العسكري الاهتمام اللازم عند دراستي للعناصر الفاعلة والمعنية في الحركات الديمقراطية الجديدة»[٢]. علينا أن نلجأ بشكل رئيسي إلى أدبيات أميركا اللاتينية لنعثر على دراسات حازمة وجدية بشأن دور القوات المسلحة في عمليات تغيير الأنظمة. الدراسات قليلة جداً في حالة إسبانيا[٣]، وما يكثر عادةً هم الخبراء في مجال العلاقات المدنية ـ العسكرية، وليس باحثون من أنصار «التعميم» يضعون دراسات وتحليلات تعالج هذه المسألة في سياق معالجتها لقضايا أخرى.

وقد فتح ستيبان طريقاً واعداً للتحليل عندما عرض للنحو الذي يمكن من خلاله، حسب اعتقاده، كسر الحلقة المعهودة في بعض دول أميركا اللاتينية، المتمثلة بالتدخل العسكري في السياسة متبوعاً بمرحلة ديمقراطية يمكن أن تنتهي بتدخل عسكري آخر. «ويتم تلافي الوقوع في هذه الحلقة، عبر وضع الزعامة الديمقراطية

(١) فالنزويلا (١٩٩٢)، ص ٨٨.

(٢) ستيبان (١٩٨٨)، ص XI.

(٣) أغويرو (1995a)، ص ٢٨.

للدولة، قيد التطبيق العملي، استراتيجية موجهة نحو العسكريين مبنية على تصورات وأهداف واضحة تماماً وموجهة توجيهاً سياسياً (سياسة عسكرية)»[١].

وفي رأيي، أن فيليبي أغويرو هو من قدم أفضل الإسهامات في مهمة تحديد مراحل العملية الانتقالية في الحقل العسكري وفي ترتيب وربط حلقات عملية إصلاح القوات المسلحة مع المسيرة العامة للعملية الانتقالية. في المجال الأول، نقل تعريفات بريدهام إلى المجال العسكري. وباستخدام هذه التعابير والمصطلحات، يرى أغويرو أنه يترتب على النخب السياسية معرفة سبل الانتقال من عملية التوطيد السلبي إلى عملية التوطيد الإيجابي. فـ «التوطيد السلبي» يعني تحقيق مطمح ومسعى هذه النخب من خلال خلق الظروف التي تحول دون وقوع التمرد العسكري على مسيرة الدمقرطة. في حين تتميز عملية «التوطيد الإيجابي» بالجهود الواعية التي تبذلها النخب السياسية، وعلى المدى الطويل، بهدف تصميم سياسات واستراتيجيات ترمي إلى إشراك وخرط العسكريين في أهداف النظام الديمقراطي الجديد ومؤسساته. وهنا يضع أغويرو مهمة منع الأعمال الانقلابية في مرحلة مختلفة لصياغة إستراتيجية أو سياسة عسكرية تسعى إلى إشراك العسكريين في الدولة الديمقراطية. ومع ذلك، فإن التعريف الذي يقترحه لهذه المهمة لا يفي بالغرض تماماً: «إن عملية الانضمام الإيجابية الجديدة تلك، تضمن من جهة تحكّماً سياسياً بلا منازع، ومن جهة أخرى تضمن للعسكريين استقلاليةً كافيةً تمكّنهم من إنجاز مهمتهم. ولا شك أن الزعامة المدنية (السياسية) تشكِّل في تطوير هذه العملية الجديدة التي يشعر فيها العسكريون أن مصالحهم المؤسساتية مضمونة، الوسيلة الناجعة لتسهيل التغير في مسلكيات أعضاء القوات المسلحة باتجاه دعم النظام الديمقراطي. لذا، هذا الصنف من الزعامة السياسية يبرز كعامل أساسي يميز نماذج تجارب جنوب أوروبا عن تجارب جنوب أميركا»[٢]. برأي أغويرو، إن نوعاً من الاستقلالية العسكرية هو عملة مقايضة

(١) ستيبان (١٩٨٨)، ص ١٣٨.

(٢) أغويرو (١٩٩٥b)، ص ١٦٥.

لتحقيق موقف عسكري داعم للمؤسسات الديمقراطية الجديدة، وأيضاً شرط لأدائها الاحترافي باتجاه تنفيذ المهمات الملقاة على عاتقها. وفي الواقع إننا أمام مشهد على قدر من الخطورة، لأن زيادة الاستقلالية العسكرية ليس على الإطلاق السبيل لتوفير التغيّر الضروري في قيم العسكريين ومعالم هويتهم الاحترافية. وكما سأشرح في الفصل اللاحق، أعتقد أن الاستقلالية العسكرية تتخندق، في المراحل الأخيرة من عملية توطيد الديمقراطية، وراء متراس التحكم في عمليات الإعداد والتأهيل وتحديد هوية الاحترافية والخصائص المميزة للمؤسسة العسكرية. ومع هذا لا يمكن اعتبار أن العملية الديمقراطية قد وصلت إلى نهاية المشوار طالما أنها لم تتمكن من إدخال تغير في المبادىء والمعتقدات العسكرية يجعل منها وفية ومخلصة للنظام الديمقراطي.

وواضح تماماً أن هذا يتطلب وقتاً، عادةً أكثر مما نتصوره في مسيرة الانتقال المؤسساتي، وهذا ما دفع أغويرو إلى التأكيد بالقول: «غالباً لا تكون «المعضلة العسكرية» قد حسمت عند انتهاء المرحلة الانتقالية»[1]. ومع ذلك: هل يمكن اعتبار مرحلة انتقالية منتهية في ظل عدم حسم المعضلة العسكرية؟ وربما تتضح الإجابة حين نعرّف المسيرة ومراحلها تعريفاً صحيحاً.

مراحل مسيرة الانتقالية العسكرية نحو الديمقراطية

يرى أغويرو أن مسيرة الانتقالية نحو الديمقراطية تتضمن مهمتين مختلفتين: استبعاد العسكريين من الشؤون السياسية وإزالة الرد العسكري، وترسيخ صلاحيات الحكام المدنيين في البت بالقضايا العسكرية والدفاعية. ومن المحتمل أن هذه الأهداف لم تتحقق في حال إسبانيا حتى بعد انقضاء المرحلة الانتقالية، ولذا يصبح من اللازم الاستطراد في التحليل ليطال المسيرة المميزة ما بعد المرحلة الانتقالية[2].

(١) أغويرو (1995b)، ص ١٤٨.

(٢) أغويرو (1995a)، ص ٣٣.

ومن المحتم تلازم المهمتين إذ لا أعرف مسيرة انتقالية واحدة تم فيها ترسيخ السلطة المدنية من دون أن يسبق ذلك تحقيق هدف عودة العسكريين إلى ثكناتهم والامتناع عن التدخل في السياسة. لكن على اعتبار أن عبارة ما بعد المرحلة الانتقالية غير مستخدمة من قبل الباحثين الآخرين، فقد تتسبب في خلق حالة التباس: ليس من الواضح ما إذا كان أغويرو يعني بذلك المرحلة التي نسميها عادة التوطيد، أو تلك المرحلة التي سمّيت مع غونتر ودياموندورز وبوهل بالاستمرار الديمقراطي[1]. ويعتبر أغويرو أن توطيد الديمقراطية «لم يتحقق في إسبانيا إلا بعد مرور سبع سنوات على وفاة فرانكو»[2]؛ وهذا يعني أن أغويرو يعتبر، ومثله كثير من المؤلفين كما سنرى، أن توطيد الديمقراطية تحقق في انتخابات العام ١٩٨٢. وفي رأيي لا يمكن القول أن مسألة «ترسخ صلاحيات الحكام المدنيين في الشؤون العسكرية» قد تحققت في تلك اللحظة، ناهيك من ضرورة ترسيم هذه الحالة في معادلة أبسط قابلة للتحقق. ولذا يصبح من الملائم بذل جهد لتوضيح المراحل ومحتواها في تحليل العمليات الانتقالية وعلاقتها بالتجمع العسكري.

لا يمكن اعتبار الديمقراطية مترسّخة، على الأقل من منظور النظام الجزئي للعلاقات العسكرية ـ المدنية، ما لم تتوطد «فوقية» السلطات المدنية. وبخصوص هذا المفهوم، يقدم لنا أغويرو تعريفاً يكرّر فيه بعض عبارات قانون حساس في عملية الإصلاح العسكري الإسباني مثل التعديل والإصلاح المنفذ في العام ١٩٨٤ على قانون العام ١٩٨٠ حول تنظيم المعايير الأساسية في الدفاع الوطني، الذي يثبّت صلاحيات رئيس الحكومة ووزير الدفاع: «نعرّف ونعني بمفهوم الفوقية المدنية قدرة حكومة مدنية منتخبة ديمقراطياً على تنفيذ سياسة عامة ما من دون تدخل العسكريين، وتحديد الأهداف والتنظيم العام للدفاع الوطني، وصياغة وتنفيذ

(١) غونتر، ودياماندوروس، وبوهلي (١٩٩٥)، ص ٤١٢.

(٢) أغويرو (١٩٩٥b)، ص ١٣٨.

سياسة دفاع، ومراقبة تطبيق السياسة العسكرية المعتمدة»[1]. وهذا التعريف يأخذ بالاعتبار مجدداً الخطين المذكورين سابقاً. والأول وهو الأكثر وضوحاً واستعمالاً: لا توجد الديمقراطية إذا كان العسكريون هم أصحاب الكلمة الفصل. والثاني، والذي قدم له ألفريد ستيبان في محاضرته حول البرازيل: ضرورة أن تتوفر لدى المدنيين إستراتيجية بزعامة سياسية في التعاطي مع العسكريين. ومن الواضح أيضاً أن الفوقية المدنية لا يمكن أن تتحقق بين عشية وضحاها انطلاقاً من نظام حكم استبدادي فردي، وبالتالي يستدعي تحقيق هذا الهدف وقتاً وجهداً.

ولهذا، فإن العملية الانتقالية ـ من منظور تحليل التحولات الضرورية في التنظيم العسكري أو، إذا ما شئنا استخدام تعبير آخر مثل جزئية نظام العلاقات المدنية ـ العسكرية، يمكن أن تنقسم إلى مرحلتين أي مرحلة الانتقالية ومرحلة التوطيد، وهو التقسيم الذي وضعه غالبية المؤلفين بشكل عام، وهما في هذه الحالة تحققان معناهما لأنهما تطابقان تحولات وسياسات مختلفة.

ومرحلة الانتقالية هي تلك التي يتمكن خلالها المدنيون المنتخبون ديمقراطياً من إلغاء تدخل العسكريين في القرارات السياسية، سواء لعدم مشاركة الأخيرين في مهمات الحكم، أو لالتغاء قدرتهم على الاعتراض بقوة (الفيتو)، أو نتيجة شروط أداء السلطات المنتخبة. وبالمقابل، إن مرحلة التوطيد هي تلك المرحلة التي تكون فيها الحكومة المدنية المنتخبة قادرة على صياغة السياسة الدفاعية والعسكرية، وضمان وضعها قيد التطبيق العملي، وإدارة وتوجيه عمل القوات المسلحة.

ويغلب استخدام هذه التعريفات من منظار جزئية نظام العلاقات المدنية ـ العسكرية؛ لكنها يمكن أن تقرر مراحل المسيرة العامة إذا ما كانت لعبة التحولات في هذا المجال تحديداً ذات أهمية كبيرة أو حاسمة ونهائية بالنسبة للمجموع. وتمتاز هذه التعريفات ببساطتها وتجانسها مع رؤيا العملية الانتقالية كعملية في ذاتها وليس

(١) أغويرو (١٩٩٥a)، ص ٤٧. للقانون الأساسي، يمكن مراجعة سواريز بيرتييرّا (١٩٩٤)، ص ٥١.

كوضع يمكن أن يتحقق أو لا. وأخيراً، هي تعريفات بعيدة جداً عن الوقوع في الحشو اللغوي: إذ أننا لا نستخدم تعابير مثل تقوية، أو تعويد، أو ترسيخ، أو إسناد، تضعنا في هذا الاتجاه[1].

على الرغم من أن معادلة أي تصنيف تكون بمقارنته مع الواقع، أريد أن أبرز حسنات هذه التعريفات، على الأقل في ما يخص بساطتها، قبل الإقدام على معاينة أثرها في تحديد مراحل العملية الانتقالية الإسبانية نحو الديمقراطية. وواقع الحال يؤكد حقيقة وجود عملية مختلفة لكل مرحلة يسهل تعريفها وفهمها. ووفق المنظور الذي أقترحه فإن العامل الحساس والكافي لتوضيح المرحلة الجارية في العملية الانتقالية هو الظاهرة التي يمكن أن يسميها الانجلوسكسون Extrication (التخليص)، أي هجران العسكريين القوة والتدخل في السياسة. وفي مفهومي، إن وجود سياسة دفاعية وعسكرية من إعداد الحكومة التمثيلية وتطبيقها هو أمر كافٍ لضمان دخول بلد معين في مرحلة التوطيد.

وتجدر الملاحظة أنني لا أشير إلى تقليص امتيازات العسكريين كسمة مميزة لأي من المرحلتين، ذلك أن تجربة إسبانيا، كما وتجارب باقي دول جنوب أوروبا وأميركا اللاتينية، تبيّن لنا بوضوح شديد أن إلغاء صلاحيات العسكريين هي مهمة قائمة على مدار العملية الانتقالية وليست ملازمة لواحدة من مراحلها من دون سواها. وينطبق الأمر ذاته على الإصلاحات القانونية التي تضع القوات المسلحة في حالة تبعية للسلطة المدنية واستيعابية ضمن مناهج عمل الديمقراطية. ولا أعتبر في هذه الحالة

---

(١) هناك طرق أخرى لتقسيم عملية الإصلاح إلى مراحل. كوتّي وإدموندس وفورستر اقترحوا التمييز في مسائل الإصلاح بين الجيل الأول والجيل الثاني. مسائل الجيل الأول هي التي تركز على الإصلاحات الهيكلية، في حين أن مسائل الجيل الثاني هي تلك التي تتعلق بتوطيد الإطار الجديد والمحتوى اللاحق لما يسمونه المضمون الديمقراطي نفسه. وتتميز هذه المرحلة بـ«مهارة الهياكل الديمقراطية للدولة في توفير القيادة الفعالة للقوات المسلحة والسياسة الدفاعية» (٢٠٠٢، ص ٤٠). يتعلق الأمر بتمييز لا يتعارض مع ما تم اقتراحه، ولكن، في رأيي، إن ما يجري الدفاع عنه في هذا الفصل هو أكثر وضوحاً وأقل حشواً (طوطولوجيا).

أن التغيرات القانونية، ذات الطابع الدستوري أحياناً، ضرورية في المرحلتين، إنما أرجّح أن تتضمن مرحلة التوطيد إصلاحات قانونية على ما تم إنجازه سابقاً. ويتعلق الأمر أحياناً بتصحيح ما يتفق بعض المؤلفين على تسميته بتشوهات خلقية عند ولادة الديمقراطية. وفي مناسبات أخرى، يتعلق الأمر بتنفيذ إصلاحات قانونية تكون ممكنة في لحظتها. وعليه، فالإصلاحات القانونية لا تميز وحدها مرحلة عن أخرى. بيد أن محتوى هذه الإصلاحات هو العنصر المميز لها عن سواها. وكما نوّهت، فإن الأمر يتعلق بضرورة تضمين الإصلاحات القانونية في العملية الانتقالية، أي التفاهم الذي يقود إلى تشكيل المؤسسات الديمقراطية، عبر قرارات واضحة تمنع رسمياً كل تدخل للعسكريين في الشؤون السياسية، وتزيل كل غموض في هذا المجال، هذا إن أردنا فعلا الإقرار، عن قناعة، بتتويج العملية الانتقالية. كما أنني لا أعتبر من المناسب السعي لفصل المرحلتين وتمييزهما استناداً لوقوع أو عدم وقوع انقلاباتٍ عسكرية أو بكل بساطة لمجرد وجود تهديدات بهذا الصدد. فالعمليات الانقلابية سمة مميزة للديمقراطيات المريضة. يحدث في السياسة ما يحدث في علم الطب تحديداً، إذ يجب أن نكافح المرض وألا نكتفي بمعاينة أعراضه. وهذا يعني أن هدف السياسة العسكرية يجب أن يتمثل في جعل العسكريين يأخذون موقعهم في البنية الجديدة للدولة الديمقراطية، وفي استتباب تسيير علاقات تبعية العسكريين للحكومة، وهو «أمر اعتيادي» في أي ديمقراطية وطيدة. وبمقدار ما يتحقق التقدم في السياسات المحددة والمرسومة، تتلاشى مخاطر العمليات الانقلابية.

في نهاية المطاف، لا تتناول التعريفات السابقة مسألة ولاء العسكريين للديمقراطية ولا انتهاء ظاهرة الغموض كسمة مميزة لمرحلة معينة. فظاهرة الغموض ليست إلا مفهوماً خاطئاً ما لم يتم استخدامها بحيطة وعلى النحو المناسب. لذلك فإن كلا من مرحلتي الانتقال والتوطيد الديمقراطي تتميزان بالغموض ولو اختلفت طبيعتهما. وفي حال توطيد الديمقراطية، فإن ظاهرة الغموض لا تكتنف الإطار المؤسساتي وإنما تتركز على تأثيرات نتائج الأداء الديمقراطي ذاته، وعلى وجه الخصوص في الجانب

الانتخابي منه. لقد تم تعريف الديمقراطية بأنها مأسسة الغموض السياسي الاعتيادى والمحدود. وهذا سبب كاف ووجيه لنعتبر كل محاولات تعريف التوطيد الديمقراطي بتلك الحالة التي تلتغي فيها حالة الغموض، حتى ولو كنا نقصد الغموض حيال إمكانات وقوع العمليات الانقلابية، محاولات خاطئة بالكامل. ومن جهة أخرى، ومن دون تجاهل احتمالات العمليات الانقلابية، فهي ليست معياراً كافياً للتعريف بالخطوات أو المهام المنوطة بالحكومة المنتخبة والتي تخص كل مرحلة من مراحل هذه العملية.

أما في ما يتعلق بولاء التجمع العسكري للديمقراطية، فمن الواضح تماماً أن الولاء يشكل ظاهرة أساسية للديمقراطية الوطيدة. وهذا يعني أن السياسة العسكرية في مرحلة التوطيد الديمقراطي يجب أن تضع هدفاً لها، وتسعى إليه عملانياً، وهو تحقيق تحولات وافية في القيم وفي التعريف الاحترافي للعسكريين لضمان تحقق هذا الولاء. لكنني أصر مرة أخرى على أن ما تقدم صفة يمكن أن تحدد مرحلة من العملية. ويكفي أن تتمكن الحكومة المنتخبة من اتباع سياسة عسكرية ملائمة حتى تتحول كل هذه الأوجه إلى حقائق على أرض الواقع.

وقد جرى مؤخراً سجالٌ واسعٌ في الدوائر الأكاديمية حول مسألة التحكم العسكري في دول أميركا اللاتينية يتقاطع مع الموضوعات التي عالجناها، وعلى وجه التحديد مع مراحل التحكم ومحتواه في إطار مسيرة الدمقرطة[1]. في مقالته الأولى، ينطلق بيون- برلين من حقيقة مرور وقت طويل على بدء مسيرات الدمقرطة في أميركا اللاتينية، وعلى الرغم من ذلك هناك فئة قليلة جداً من المدنيين خبيرة حقاً في المجالات العسكرية والأمنية والدفاعية. ويعزو المؤلف الأمر إلى أسباب عديدة منها انعدام تهديدات الغزو من قبل قوات مسلحة أجنبية، وغياب الصناعات العسكرية التي توفر فرص العمل، بالإضافة إلى حقيقة أن الناخبين لا يحاسبون السياسيين، سواء كانوا من الأجهزة التنفيذية أو التشريعية، على عدم صياغتهم سياسات أمنية أو

(١) أجرى النقاش دافيد بيون- برلين وتوماس برونو في العامين ٢٠٠٥ و٢٠٠٦.

دفاعية؛ وانطلاقاً من ذلك، يؤكد: «من دون أدنى شك، اختل التوازن السلطوي لصالح المدنيين خلال السنوات الخمس عشرة أو العشرين الأخيرة، لكن لم يحدث الشيء نفسه في مسألة توازن الصلاحيات»[١]. ووفق بيون ـ برلين، تكمن المعضلة في واقع تعريفات التحكم المدني التي تفترض عدم إمكانية فصل التحكم بالعسكريين عن مساعي الدفاع، وطالما أن المدنيين في أميركا اللاتينية لديهم كل الدوافع للتحكم بالعسكريين، تنتفي لديهم تماماً الدوافع ليكونوا خبراء في مجال الدفاع. وانطلاقاً من هذه البديهيات أو المسلمات، يقترح فصل مسألة العلاقات مع العسكريين عن مسألة التعامل مع سياسات الدفاع ويرسم فاصلاً بين «التحكم المدني» ـ بمفهومه التقليدي ـ و«التحكم السياسي ـ المدني» الذي يعرفّه على شاكلة «نظام بتكلفة متدنية لبلوغ هدوء نسبي في الشؤون المدنية العسكرية، من دون بذل الكثير في مجال البناء المؤسساتي، والمعرفة، والتحكم بالتشريعات والموازنات الضخمة»[٢]. ويبرّر بيون ـ برلين مقترحه هذا بأن التعريف التقليدي يفترض لزاماً معاييرَ مجحفةً بحق أميركا اللاتينية لا تستطيع المنطقة تحقيقها.

وقد ردّ توماس برونو على هذا الطرح في مقالة استخدم فيها عبرة الثعلب والقنفذ، وهي صور خيالية يقصد فيها المدنيين والعسكريين. ويعارض برونو موقف بيون ـ برلين عندما يؤكد أن المدنيين المسؤولين عن التحكم بالعسكريين «يجب أن يتوفر لديهم ما يكفي من المعارف للتحقق من أن القوات المسلحة تؤدّي فعلاً ما يطلب منها، ليس في ما يخص خضوعها للتحكم المدني وحسب [وهي النقطة المركزية لدى بيون ـ برلين] بل تنفيذها أيضاً لما هو اليوم طيفٌ واسع من الأعمال والمهمات الموكلة لمختلف قوى الأمن في أميركا اللاتينية»[٣]. وناهيك من التذكير أن في بنية السلطة في الديمقراطيات الوطيدة لا توجد قطاعات مستثناة من تحكم

(١) بيون-برلين (٢٠٠٥)، ص ٢١.

(٢) بيون-برلين (٢٠٠٥)، ص ٢٨-٢٩.

(٣) برونو (٢٠٠٥)، ص ١١٣.

الزعماء المنتخبين، أو ما يعادل انتفاء مجالات الهيمنة المستقلة، وهو الموضوع الذي عالجناه في الفصل السابق. يقترح برونو ثلاثة مفاهيم لإعطاء العلاقات المدنية ـ العسكرية محتوى، هي: التحكم المدني الديمقراطي، والفاعليّة أي القدرة على إنجاز المهمات المقررة من المدنيين المنتخبين، والكفاءة باعتبارها المطالبة بإنجاز تلك المهمات بأقل قدر ممكن من الأعباء. ومن البديهي ملاحظة أن كل هذا يتطلب من الحكومة صياغة سياسة حقيقية في مجالي الأمن والتحكم العسكري. وقد رد بيون ـ برلين على هذا الطرح بقبوله لمواقف برونو انطلاقاً من منظار المعايير التنظيمية مؤكداً أنها تجريبية من الطراز الأول، وأن مسألتي الفاعلية والكفاءة لا تندرجان في عداد الأولويات في ظل التضاؤل المستمر للإمكانات الدفاعية.

ويمكن وصف موقف بيون ـ برلين كقبول أو توكيد لإمكانية توقف مسيرة دمقرطة القوات المسلحة خلال المرحلة التي أسميناها انتقالية من دون أن تأخذ عملية توطيد الديمقراطية مكانها على الإطلاق، بالإضافة إلى احتمال بقاء هذا الوضع على حاله مستقراً أو مستمراً لفترة زمنية مديدة؛ وقد ألمح إلى هذا بوضوح شديد عند لجوئه في المقارنة لتعبير «عش ودع الآخرين يعيشون أيضاً». وبالتالي، فإن المرحلة الانتقالية التي رأيناها وسنراها في الفصل التالي بشكل تفصيلي، يمكن أن تستقر وتستمر ضمن وضع لا يتدخل فيه العسكريون بالسياسة ولا يحاولون القيام بعمليات انقلابية، في الوقت الذي لا يكون فيه المدنيون أصحاب الشأن في اتخاذ القرارات المتعلقة بالقوات المسلحة؛ ويبرز هذا الظرف في حالات الديمقراطية الضعيفة التي لم تتمكن من بناء خزان ثروة مؤسساتية كالتي تتميز بها عادة الديمقراطيات الوطيدة. بيد أن حقيقة استقرار الوضع، لا تعني في هذه الحالة تحقق المفصل السليم للقوات المسلحة ضمن فقرات إدارة الدولة إذا ما قسنا الأمور بمعيار الأداء الديمقراطي الحقيقي.

ومن جهته، يقترح برونو «ثلاثية» تتماشى مع تعريف عملية التوطيد الديمقراطي الذي اقترحته، باعتبار أنه لا يمكن التحكم بالكفاءة والفاعلية من دون اتباع سياسة

عسكرية تقوم الحكومة بتطبيقها. وعندما يقول برونو أنه من دون تحكم، بكفاءة وفاعلية، بالقوات المسلحة لا يوجد تحكم فعليّ، فإنه يعني أنه لا يوجد تحكم ما لم تقم الحكومة بتطبيق سياسة عسكرية. ويشير الوضع الراهن إلى أن مسألة الكفاءة والفاعلية العسكرية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالاستقلالية العسكرية. ومن المستحيل عملياً في السياق الحالي أن يكون أي جيش فعالاً ما لم يعتمد بالمطلق على الاستقلالية في الموازنة وفي العملية التنظيمية. في القارة الأميركية، تشكل كولومبيا مثالاً جدياً على ما نقول، فهي الدولة الوحيدة التي تقوم فيها قواتها المسلحة بأعباء عملية عسكرية واسعة النطاق ضد عدو داخلي. وعليه، إن التحكم بالقوات المسلحة ليس بمستقل عن تطور المهمات التي يتوجب عليها القيام بها. هذا ما يقرّ به بيون ـ برلين بذاته حين يقول: «يلجأ السياسيون إلى مساعدة العسكريين ويسندون إليهم مهمات التنمية في الإكوادور، وتنفيذ برامج مكافحة المخدرات في البرازيل، وعمليات الإنقاذ في حال الكوارث الطبيعية في كل من هندوراس وغواتيمالا. وفي كل حالة من هذه الحالات، دفعت البراغماتية السياسية بالزعماء المدنيين إلى اتخاذ قرارات باستنفار العسكريين لتنفيذ مهمات غير متجانسة نوعاً ما، كالتي وصفناها للتو»[1]. ومن الجلي أن بيون- برلين لا ينتقد تكليف العسكريين بمثل هذه المهمات، ويعني باستخدامه تعبير «غير متجانسة» أنها مهمات لا تأخذ بالاعتبار التحولات العميقة لدور القوات المسلحة في السنوات الأخيرة، وتحديداً منذ انتهاء الحرب الباردة. وفي هذا السياق نجد، من جهة، أن استقلالية القوات المسلحة لا تزال دون التصورات الممكنة، وأن السلطات المدنية أفضل استعداداً للتحكم بكفاءة وفاعلية بقواتها المسلحة، من جهة أخرى.

لكن بيون ـ برلين يخطئ عندما يرتكز في تحليله على مشكلة إعداد المدنيين في مجالي الأمن والدفاع. في بلدان أميركا اللاتينية، المشكلة الأكثر أهمية لا تكمن في نقص المعارف، أو في إعداد وتأهيل الطاقمين التنفيذي والتشريعي، ذلك أننا

(١) بيون - برلين (٢٠٠٦)، ص ٥٥.

إذا أردنا العثور على تفسيرات حقيقية لركود مسيرات الدمقرطة وتحديث القوات المسلحة في حال دول أميركا اللاتينية، علينا أن نسدّد الأنظار نحو الهشاشة المؤسساتية للكثير من الديمقراطيات الأميركية الجنوبية، وسوء سمعة السياسيين بالمقارنة مع القوات المسلحة، وغياب المشيئة السياسية لمواصلة عملية الدمقرطة الشمولية، وعدم استقرار المناصب العامة وخصوصاً منصب وزراء الدفاع. ومن هنا، لا يمكننا تقبل استخلاص بيون - برلين حين ينوه بالآتي «يجب أن تكون تحليلاتنا وتعريفاتنا أقل تنظيمية وأكثر تحليلاً، وتعريفات التحكم المدني، التي تملي مفاهيم مجحفة لا قدرة للمنطقة عليها، يجب أن تنزع عنها تلك المتطلبات الأكثر تشدداً»[1].

مع ذلك يصبح من الضرورى تحديد طبيعة المتطلبات التي تسمح لنا بتقدير طبيعة علاقات الحكومة بالقوات المسلحة واعتبارها تحكماً ديمقراطياً لنتمكن في الوقت عينه من معرفة مقدار المسافة التي تفصل بلداً ما عن تحقيق هذا الهدف. واستحالة بلوغ هذه المفاهيم في لحظة معينة، لا يعني أن تكون مجحفة، لذا يجب تعريفها حتى يصير بالوسع بلوغها يوماً ما. وبالتالي، أعتقد أنه من الضروري الإبقاء على التوصيف الكامل لهذه العملية وعلى تقسيمها إلى مرحلتين، انتقالية وتوطيدية وفق ما فعلت في هذا الفصل.

مراحل العملية في إسبانيا

من الملائم هنا، استعراض مقترحات من كرسوا وقتاً وجهداً لتحليل تثبيت مراحل هذه العملية في إسبانيا. وأولى هذه المقترحات الصادرة عن مارافال وسانتاماريا اللذين يعتبران أن الفترة الزمنية الممتدة بين كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥ وتموز/ يوليو ١٩٧٦، التاريخ الذي عيّن فيه الملك خوان كارلوس الأول أدولفو سواريز رئيساً للحكومة، يمكن رؤيتها كـ«مرحلة تمهيدية أو تحضيرية». فالعملية الانتقالية في ذاتها بدأت بتلك اللحظة تحديداً، ويقسمها الكتاب إلى مرحلتين، تتضمن الأولى

(١) بيون - برلين (٢٠٠٥)، ص ٣١.

الإصلاح السياسي والاستفتاء انتهاءً بأول انتخابات عامة في شهر حزيران/يونيو ١٩٧٧، والثانية تشمل مواثيق الاتفاقيات، والحلف الدستوري والاتفاق الخاص بتوزيع الأقاليم وإعطاء المجال لحالة الاستقلاليات وختامها مع الانتخابات العامة والبلديات في ربيع ١٩٧٩ [١]. تبدأ عندئذٍ مرحلة توطد الديمقراطية، وهي عملية قد تطول في بعض الحالات على مدار جيلٍ كاملٍ. ولا يحدد مارافال وسانتاماريا في هذه المرحلة تاريخاً نهائياً، ويدرجان انتخاباتِ العام ١٩٨٢ في خانة الانتخابات الحرجة، التي لها تأثير كبير في البنية الجديدة للأحزاب ولتوطيد ركائز النظام القائم لثلاثة أسباب. السببان الأول والثاني هما تجدد شرعية النظام بفعل المشاركة الانتخابية العالية والتناوب على السلطة، والثالث هو توسع نطاق المبادرة الحكومية، وخصوصاً في ما يتعلق بسياستها تجاه القوات المسلحة[٢].

بعد هذا ببضعة سنوات، صاغ كل من لينز وستيبان مقترحاً دقيقاً: «باقيان على موقفنا بأن العملية الانتقالية في إسبانيا بدأت مع وفاة فرانكو بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥ واستكملت بعد ذلك بتاريخ لاحق هو ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٩، عندما أجريت عمليات الاستفتاء حول الاستقلالية الإقليمية في كل من إقليمي كاتالونيا والباسك. ومن دون شك، يمكننا الدفاع عن الموقف القائل بأن العملية الانتقالية انتهت عندما استتب استحقاق مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بصورة رسمية بتاريخ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧ أو عندما تم إقرار الدستور الديمقراطي الجديد في استفتاء ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨. ومع ذلك، نعتقد أنه بعد إنهاء التفاوض والتصويت على صيغ الاستقلالية لإقليمي كاتالونيا والباسك، استكملت إسبانيا استحقاق الشروط الثلاثة للعملية الانتقالية الكاملة: فالحكومة هي وليدة صوت شعبي وحر، ولديها سلطة السيادة لوضع السياسات، وهي في حلٍّ من تقاسم سلطتها السياسية مع أيٍّ كان من العناصر السياسية الفاعلة[٣].

(١) مارافال وسانتاماريا (١٩٩٤)، ص ١٢٥-١٣٧، متابعة مصطلحات روستوف.

(٢) مارافال وسانتاماريا (١٩٩٤)، ص ١٥٢-١٥٦.

(٣) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ١٠٦-١٠٧.

وفق صيغة هذا المنظور، ينحصر الأمر في إيلاء الاهتمام المميز لأوجه العملية في مفصل توزيع الأراضي، وعلى وجه التحديد، التأسيس (أو بالأحرى إعادة التأسيس) للحكومات المستقلة في بلاد كاتالونيا أو بلاد الباسك. ومع ذلك، يتطلب هذا المنظور الدعوة إلى مراحل أطول زمنياً، باعتبار أن حالات الاستقلال كانت بعيدة جدا عن التحقق في العام ١٩٧٩.

في ما يخص التوطيد الديمقراطي، ينضم كل من لينز وستيبان إلى موقف الأغلبية التي تعتبر أن الديمقراطية الإسبانية كانت قد توطدت قبل نقل السلطة إلى الحزب الاشتراكي في انتخابات تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢، بل يذهب البعض إلى التقدير بأنه من الوارد التفكير بتاريخ سابق وهو تاريخ سجن الجنرال ميلانز ديل بوش والعقيد تيخيرو عقب المحاولة الانقلابية، «من دون أن تترتب عن ذلك إرهاصات ذات أهمية مطالبة بالرأفة بهم، سواء من أوساط العسكريين أو من أوساط المجتمع المدني»[1]. الأسباب الموجبة لتبرير وقوع اختيارهما على هذا التاريخ كمعلم فاصل مرتبطة قبل أي شيء بمسلكية القوات المسلحة، على اعتبار أنه انطلاقاً من الأغلبية البرلمانية الواضحة التي تقررت في صناديق الاقتراع، «انتقل السلوك العسكري من التركيز على الأمور السياسية إلى إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للمسائل المؤسساتية التنظيمية الخاصة بالقوات المسلحة، وكذلك من المقاومة إلى التكيّف»[2]. وبهذا، أصبح العسكريون العامل الحساس لأنهم كانوا يشكلون العنصر الوحيد المشكوك بأمره ضمن تعريف التوطيد الديمقراطي الذي عالجناه سابقاً. وبالفعل، فمن بين الأبعاد الثلاثة للديمقراطية الوطيدة، أي بالأحرى، من وجهة نظر المواقف، والجوانب الدستورية، والمسلكيات؛ يعتبر المؤلفون أن البعدين الأولين قد تحققا إذ يعتبران أن الضمير العام الإسباني والكتلة التشريعية الدستورية قد اصطبغا بالكامل بالصفة الديمقراطية. وبهذا، يبقى البعد الثالث المتعلق بالمسلكيات والذي يتحقق عندما يمتنع أي عنصر فاعل عن بذل محاولات لتحقيق أهدافه عن طريق

(١) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ١٠٨.

(٢) لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ١١٠.

العنف أو من خارج نطاق الإطار الديمقراطي. بالتالي، إن تقييم التبدلات التي تطرأ على مسلكية القوات المسلحة تصبح العامل الحاسم كي يتمكن لينز وستيبان من تحديد الموقف حيال استحقاق شروط التوطيد الديمقراطي.

ومع ذلك، إن عملية الانتقال من حالة إلى حالة لم تحدث بين عشية وضحاها، ولذا أواصل الإصرار على ماهية العملية في الوقت الذي أؤكد فيه أنه من السهل جداً الوقوع في خطأ التنقيب عن تواريخ أحداث بارزة لترسيم نقاط التحول في المراحل. عوضاً عن التفكير بأي تواريخ، إن تزامنت أو لم تتزامن مع أحداث بارزة، بالوسع إيلاء الاعتبار لوضع اللمسات الأخيرة على عمليات التحول. وسيراً على هذا النهج، فإنني أرى من وجهة نظري أن انتخابات العام ١٩٨٢ لم تغلق مرحلة التوطيد الديمقراطي في العلاقة مع العسكريين، بل دشّنت افتتاحيتها، إذ وفرت الانتخابات المذكورة تعاظماً في شرعية النظام الديمقراطي الإسباني وسطوة الحكومة مما سمح بقيام الحكومة ببلورة السياستين العسكرية والدفاعية وصياغتها ودفع مسيرة التكيّف، أو، كما أحبذ تسميتها، عملية تطبيع القوات المسلحة في علاقتها مع دولة القانون المتشكلة حديثاً.

هذا المقترح لا يختلف عما عالجته حتى الآن وحسب، بل هو مغاير أيضاً لمواقف ماريو كاساغلي[1] وغييرمو أودونيل[2] وحتى فيليبي أغويرو[3]، الذين يلتقون جميعاً في الأساسيات مع مارافال وسانتاماريا ولينز وستيبان. وما يهمني أن أظهره بوضوح في المقام الأول أنه ليس من أفق المنظور العسكري وحسب، إنما من منظور أنظمة جزئية أخرى، كما يمكن أن تكون على غرار الهيكلية الإقليمية

(١) كاساغلي (١٩٨٦)، ص ٧-١٣ يعتبر أن الانتقال السياسي يبدأ بتعيين أدولفو سواريز رئيساً للوزراء في تموز/يوليو من العام ١٩٧٦، وينتهي مع حكم صناديق الاقتراع في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢.

(٢) أودونيل (١٩٩٧)، ص ٢٣٢، هو حتمي: «إن الديمقراطية الإسبانية وجّهت لتتوطّد كما في العام ١٩٨٢ عندما هزم حزب العمال الاشتراكي الإسباني اتحاد الوسط الديمقراطي (يو سي دي) وشكل فيليبي غونزاليس حكومته وفقاً لأحكام الدستور».

(٣) أغويرو (١٩٩٥b)، ص ١٣٨، يعتقد أن التوطيد حدث في إسبانيا «بعد نحو سبع سنوات من وفاة فرانكو»، أي، في عام ١٩٨٢.

للديمقراطيـة الجديـدة؛ لا يبدو لي مطابقاً إغلاق مسـيرة التوطيـد الديمقراطي مع انتخابـات ١٩٨٢. فـي ذلـك الوقـت، وفي ما يخص هذه المسـألة، لـم تنجز على سبيل المثال قضايا عديدة مثل إقرار أنظمة الحكم الذاتي، وتشكيل هيئات برلمانية وحكومات ذات استقلالية.

استخلص فيكتور بيرز-دياز، المؤلف الذي يميل إلى تحليل العمليات الاجتماعية أكثر من دراسة مسلكيات العناصر الفاعلة السياسية، أن انتخابات العام ١٩٨٢ جعلت من الممكن التوطيد الديمقراطي، لكنها لم تنجزه بالتمام والكمال، وبهذا الصدد كتب: «هذا الجانب (التوطيد الديمقراطي) في حال إسبانيا، تحقق خلال ولاية الحكومة الاشتراكية الأولى، بين عامي ١٩٨٢ و١٩٨٦»[1]. والواقع أن فترة الديمومة أو طول المدة الزمنية لتحديد مراحل التحولات السياسية تعتمد أيضاً على المنظار المتّبع في معاينة الواقع. فكلما ركزنا اهتمامنا على العناصر الفاعلة السياسية، وتوقفنا عند أوجه محددة مثل الانتخابات، والمواقف والتحركات بين النخب أو التجمعات السياسية، والتناوب بين الخيارات المختلفة؛ قصرت الفترة الزمنية للمسيرات الانتقالية. أما إذا سادت الجوانب الدستورية، وعمليات استيعاب الوقائع الجديدة، وتحليل عوامل وضع شروط التحولات؛ فيطول أمد عمليات التحول لأنها تستدعي المزيد من الوقت.

وفي أي حال من الأحوال، فإنني انطلاقاً من المنظور الجزئي لنظام العلاقات المدنية - العسكرية وتماشياً مع توصيفات المراحل التي اقترحتها، أعتبر أن مسيرة التحولات نحو الديمقراطية في إسبانيا بدأت مع تعيين أدولفو سواريز رئيساً للحكومة، متوخّياً المزيد من الدقة، يمكنني وضع بداية هذه العملية مع قرار سواريز بعد ذلك ببضعة أشهر بتعيين الجنرال غوتييريز ميادو نائباً لرئيس الحكومة مكان الجنرال دي سنتياغو. وانتهت هذه المرحلة بالتناوب على الحكم عقب انتخابات العام ١٩٨٢. على الرغم من أن عملية ترسيم المفاصل بدقة بين المراحل ليست

(١) بيريز دياز (١٩٩٣)، ص ٣ - ٤.

واضحة تماماً، وأن كل مرحلة تحمل في طياتها عناصر من التي سبقتها أو تلتها، إلا إن محور السياسة المتبعة في هذه المرحلة بالذات يتصف بسمات معينة مثل إبعاد القوات المسلحة عن مواقف السلطة السياسية وحماية المسيرة الديمقراطية في وجه تجمع أنيط به دور ضمان مبادىء نظام الحكم السابق ومؤسساته.

أسفرت انتخابات العام ١٩٨٢ وإجراء المحاكمة بحق المتهمين في المحاولة الانقلابية لشباط/فبراير ١٩٨١، عن تدشين مرحلة جديدة هي مرحلة التوطيد الديمقراطي، حيث تمكّنت الحكومة من القيام فعلياً بمهمات من صلب عملية التوطيد، أي صياغة معالم السياستين العسكرية والدفاعية وإجراء الإصلاحات الضرورية لضمان خطوات عملية التطبيق وتسديدها وترجمتها فعلياً على الأرض. وفي مفهومي الشخصي، استمرت هذه المرحلة مدةً زمنيةً مماثلةً لتلك التي استغرقتها العملية الانتقالية، على اعتبار أنها دامت حتى العام ١٩٨٩، السنة التي وضعت فيها اللمسات الأخيرة على انخراط سياسة الأمن الإسبانية في النظام الغربي عبر الانضمام إلى اتحاد أوروبا الغربية UEO وإقرار نظام التعاون مع حلف الناتو وإبرام اتفاقيات جديدة مع الولايات المتحدة. وفي العام ١٩٨٩ أيضاً، أجيز القانون التنظيمي للطواقم العسكرية، الذي يضع القوات المسلحة في موقع واحدٍ من فروع إدارة الدولة وتشعباتها. من جهة أخرى، فإن انهيار جدار برلين فتح الباب على مرحلة تحولات جديدة للقوات المسلحة الإسبانية، بيد أن هذه التحولات ليست بثمرة أو نتاج عملية تكيّف التجمع العسكري مع النظام الديمقراطي، إنما هي نتيجة نهاية الحرب الباردة وتطور النظام الدولي. وكانت إسبانيا قد أصبحت، حتى من منظور التحولات العسكرية الديمقراطية، في المرحلة التي أسماها بعض المؤلفين «مرحلة الاستمرارية الديمقراطية»[1].

وعلى هذا النحو، تكون العملية الانتقالية إلى الديمقراطية في ما أسميناه النظام الجزئي للعلاقات المدنية-العسكرية في إسبانيا، قد استغرقت برمتها قرابة الثلاثة

(١) غونثر، ودياماندورس وبوهلي (١٩٩٥)، ص ٤١٢.

عشرة سنة، وهي فترة زمنية أطول مما اعتاد اختصاصيو العمليات الانتقالية تحديده. هناك أسباب عديدة كي تطول المدة الزمنية لهذه العملية في سياق النظام الجزئي، أو بتعبير آخر، لتتأخر العملية في حدّ ذاتها، بالمقارنة مع المسيرة بشكل عام. بدايةً، تجدر الإشارة إلى أن عامل الوقت، أي مروره، عنصر حاسم بالنسبة لمرحلة التوطيد الديمقراطي، بخلاف المرحلة الانتقالية[1]. فمع مرور الوقت تتولد في أوساط العسكريين مسلكية ولاء للنظام الديمقراطي عندما يستشعرون أنه في نهاية النفق الذي فقدوا فيه امتيازاتهم وأدخلت تعديلات على تعريف مهماتهم، هناك نور مهمات جديدة مقبولة من النظام وهناك تعريف احترافي يضمن مستقبلهم كمؤسسة. وهذه العملية في حد ذاتها تتطلب وقتاً. كما أنه ليس من السهل أن يتمكن المدنيون في مناصب المسؤولية في هذا الحقل العسكري من اكتساب المهارات والكفاءات المطلوبة في قدرات الإدارة والتحكم. ولا أعني ذلك المناصب في هيكلية وزارة الدفاع وحسب، بل أيضاً أن تلجأ وزارة الشؤون الخارجية إلى خبراء في هذه الحقول، كما أن يكون بوسع أجهزة الاستخبارات، في المقابل، الاعتداد بمدنيين ضمن أجهزتها، وأن تُطعّم لجان الدفاع في كلا الهيئتين التشريعيتين بعناصر منتخبة ذات خبرة في هذه المجالات. وأكرّر أن العملية برمّتها تقتضي وقتاً. وبغض النظر عن هذه الأسباب مجتمعة، ففي المقام الثاني، نجد أنها تتطلب وقتا أطول من المتوقع إذ من الضروري أن يبدو النظام السياسي الجديد سائراً باضطّراد على درب تعزيز مكانته وإشتداد عوده، أو بتعبير آخر، إذا شئنا القول، إضفاء صبغة شرعية متينة، تذهب بالعسكريين نحو تقبل خسارة امتيازاتهم، أولاً، واستقلاليتهم فيما بعد. والسبب الثالث من بين الأسباب المرتبطة بطول الفترة الزمنية للعملية، حين يتطلب الأمر التكيّف النفسي لتجمعات محددة. ولا شك أن التغيير في مجمل القيم الخاصة بالعسكريين، أو حتى في التعريف الاحترافي لهم، يتطلب وقتاً زمنياً أطول مما تحتاجه عملية تسيير العمليات الانتخابية كمثال عن عملية التكيف مع التغيرات في العملية الانتقالية.

---

(١) دياموند (١٩٩٩)، ص ١١٥.

بالتالي، ليس مستغرباً أن يتميز النظام الجزئي للعلاقات المدنية ـ العسكرية بوتيرة أبطأ من سائر وتائر الأنظمة الجزئية أو حتى من السواد الأعظم من المسيرة الانتقالية الشمولية. ومع ذلك، يجب أن نسأل أنفسنا حول إمكانية تثبيت مراحل المسيرة الشمولية على نحو مغاير تماماً لنهج الأنظمة الجزئية للمسيرة. يعتمد الجواب على مدى أهمية كل من الأنظمة الجزئية في إطار المسيرة الشمولية. في تجربة إسبانيا، كما في كثير من التجارب، شكّل عامل تكيّف القوات المسلحة مع الحالة الديمقراطية الجديدة عاملاً بالغ الأهمية بالنسبة لمجمل العملية في حدّ ذاتها ما يدفعني إلى التخوف من عدم اكتمالها؛ أو على نحو آخر، أنه في حال اتفقنا على أن عملية التوطيد الديمقراطي بالنسبة للقوات المسلحة قد بدأت فعلياً في إسبانيا مع انتخابات العام ١٩٨٢، يصبح من الصعب جداً، ما لم يكن من المستحيلات، الدفاع عن الموقف القائل بأنها بلغت التتمة في هذا التاريخ.

٣

ما هو الإصلاح العسكري؟

تحققنا في الفصول السابقة من عدم وجود نظرية عامة قابلة للتطبيق في عملية الانتقال، فسقوط الأنظمة الاستبدادية، من عسكرية أو رئاسية أو أنظمة الحزب الواحد، يحدث بشكل مختلف جداً عن سقوط الأنظمة الأخرى. وقد أظهر العديد من الكتّاب أن الانقسامات الداخلية غالباً ما تكون السبب في بداية العملية الانتقالية في حالة الأنظمة العسكرية، حيث يكون للعسكريين في العادة مشاركة أكبر من تلك في النظامين الاستبداديين المذكورين، فالعسكريون هم من يفاوضون في عمليات التغيير المنظمة[1]. لكن، انطلاقاً ممّا سبق، تكون الاختلافات كبيرة جداً لدرجة يصعب معها وضع إطار نظري يفسّر هذا النوع من العمليات أو يحدّده لإتاحة التنبؤ بخصوصه. لكن بوسعنا أن نسوق هذه التحولات إلى الأنظمة الاستبدادية الأخرى، فهي ذاتها لكن بدرجة أقل. وتكثر أوجه التشابه بين مختلف البلدان مع تقدم عملية التحول إلى النظام الديمقراطي، وبتعبير آخر، إن إمكانية الدخول في عملية توطيد المشاركة والدمج، التي تحدث حتى بوجود أنواع من الديمقراطيات، تجعل العمليات والسلوكيات متقاربة ومشتركة بدرجة كبيرة.

إذا نظرنا إلى النظام الجزئي للعلاقات بين المدنيين والعسكريين، فسنجد أن

(١) راجع، على سبيل المثال، أودونيل، وشميتر ووايتهيد (١٩٩٤)، ص ٣٧، فيتش (١٩٩٨)، ص ٢٤-٢٩، جيديس (١٩٩٩)، ص ١٢٠.

القواسم المشتركة هي الغالبة، على الرغم من الاختلاف الشديد في أوضاع البلدان، دول الأنديز ومنطقة البلقان مثالين. صحيح أنه ليس لدينا نظرية عامة، لكن بوسعنا ومن المفيد لنا القيام بوصف عملية ما، انطلاقاً من حالة معينة ومحددة، كما في الحالة الإسبانية، حيث نحاول تجميع العناصر المتعددة (تغييرات قانونية وتحولات تنظيمية ومبادئ توجيهية وتوجهات جديدة) التي تشكل إصلاحاً عسكرياً في عملية انتقالية ناجحة.

يتناول هذا الفصل دراسة سياسة الإصلاح العسكري في ظل النظام الجزئي للعلاقات بين المدنيين والعسكريين، استناداً إلى التعريفات الخاصة بعملية الانتقال وتوطيد المشاركة الواردة في الفصل السابق. سأحدد عدة مراحل تدريجية ـ تصاعدية للإصلاح، تبعاً للمسار الذي حدده خ. صاموئيل فالنزويلا الخاص بتقليص قوات الاحتياط المملوكة، وسأحاول ترسيم العلاقات بين مختلف التدابير والإجراءات من جهة، وبين تطور الإطار الاجتماعي والسياسي من جهة ثانية، إذ أنه في عملية توطيد الديمقراطية، ليس مهماً معرفة الهدف النهائي بقدر معرفة حدود الإجراءات الممكنة في كل مرحلة. هنا أصرّ على عدم رغبتي في صياغة النموذج الخاص بـ «الإصلاح العسكري»، إذ أنني أرنو إلى تصميم مراحل متعاقبة للعملية، ووصف الإجراءات والتدابير المختلفة التي تشكّل سياسة ما وإظهار العلاقات المتبادلة بين كل العناصر، وهدفي أن نتمكن من تحسين المعرفة الخاصة بالعملية الإسبانية وإعداد اقتراحات وتقديمها، لتكون بمثابة معايير وقواعد في حالات أخرى، على الرغم من اختلاف الظروف.

اعتبارات أولية

قبل الشروع في تقسيم العملية إلى مراحل، من المناسب تحليل ثلاث قضايا عامة لها تأثير على العملية.

أولاً، تجدر الإشارة إلى أن الإصلاح العسكري ليس معزولاً بشكل عام عن

عملية الانتقال أو الإصلاح الديمقراطي الذي يتضمنها. فمن الممكن إذا ما تقدمت العملية الشاملة، الدفع قدماً بالإصلاح العسكري. لكن، إذا تعرضت عملية الانتقال الديمقراطي إلى العرقلة أو التوقف فإنه يكاد يكون مستحيلاً الاستمرار في المجال العسكري كما لو أنه وعاءٌ منيع. في الحالة الإسبانية، تمَت الإصلاحات القانونية والاتفاقات المبرمة بين الفاعلين الاجتماعيين والتحولات المؤسساتية بسرعة وحيوية عالية، خصوصاً في السنوات الأربع الأولى. مع ذلك، عندما ضعفت الحكومة، ولا سيما بسبب مشاكل التماسك الداخلي لحزب اتحاد الوسط الديمقراطي (UCD) الذي دعمها، تزايدت الاعتراضات والعصيان العسكري. أما في أميركا اللاتينية، فتسبب ركود معظم عمليات الانتقال وضعف النظم الرئاسية[١] بانتكاسات لجهة خسارة القوات المسلحة صلاحيات وامتيازات كانت تملكها. تبقى حالة كولومبيا هي الواضحة لجهة مقاومة البرلمان لمبادرات النظام بالإصلاح والتوطيد الديمقراطي من قبل رؤساء الجمهورية السابقين. وقد أدى عدم وجود تفاهم بين أقوى خيارين للديمقراطية في تشيلي إلى عرقلة الإصلاح الدستوري الضروري لإخضاع القوات المسلحة للسلطة المدنية المنتخبة حتى العام ٢٠٠٥. في ظل هذه الظروف، أي عندما يزداد الفساد والمحسوبية بدلاً من محاربتهما، يصبح من المستحيل تنفيذ عملية إصلاح ديمقراطي عسكري، لأن العسكريين كأي جسم جماعي آخر، سيقاومون إصلاحاً يعتبرونه بمثابة تهديد لن يطال سواهم. الديمقراطية النيابية، كما أسماها أودونيل، هي بمثابة أرض خصبة لممارسة الحكم الذاتي العسكري. وهي الحالة ذاتها في بلدان أوروبا الشرقية، حيث الحاجة لإصلاح القضاء ولإعادة تشكيل نظام الشرطة، ولمكافحة سلطة المافيات والجماعات شبه العسكرية بالتزامن مع الإصلاح العسكري.

ثانياً، يجب الإشارة إلى أن عملية الإصلاح العسكري لا تتعلق بجهتين، وإنما بثلاث: الحكومة والمؤسسات الديمقراطية من جهة أولى، والقوات المسلحة من جهة ثانية، وبالموازاة يجب أن يؤخذ المجتمع بعين الاعتبار من جهة ثالثة.

(١) أودونيل (١٩٩٤)، ص ٦٦. يصف هذه النظم الرئاسية في أميركا الجنوبية بأنها «خليط غريب من السلطة المطلقة والعجز».

في عملية الإصلاح هذه، تُعتبر العلاقات بين المؤسسات عاملاً حيوياً مهماً. بالعودة إلى الحالة الإسبانية، ظهر إلى جانب أهمية التوافق بين الأطراف السياسية الفاعلة على الخطوات الأساسية لعملية الانتقال، والتي تجسدت جزئياً في مواثيق الاتفاقيات، أن عدم وجود اتفاقات في هذه الفترة من التحولات الأساسية كاد أن يؤدي، وبوتيرة أعلى، إلى زيادة قوة نفوذ العسكريين (وأيضاً ما يسمى بونكير) وإلى التأثير بنتيجة هذه العملية. إن التوافق بين الأحزاب السياسية على السياسة العسكرية ـ وعلى السياسة الخارجية ـ هو أيضاً عامل أساسي في الاعتدال بين المطالب السياسية والمجموعات العسكرية في سياق هذه التحولات.

يجب، في ما يخص العلاقات بين المؤسسات، ذكر دعم السلطة التشريعية الذي يمكن أن يكون حاسماً إذا ما استمر، فممارسة البرلمان سيطرته كسلطة تنفيذية يمكن أن تشكّل عاملاً قوياً في دعم الحكومة وتحديداً وزير الدفاع في جهوده وعمله الرامي للرقابة المتزايدة على الجيوش.

في حالات أخرى، قد يتحول الدور البرلماني إلى عامل إضافي يستنزف وزارة الدفاع، كما يحدث في العديد من بلدان أميركا اللاتينية، نظراً لضعف الرؤساء المتعاقبين على البرلمانات وعدم الانضباط الحزبي من جانب الممثّلين المنتخبين. وكما أكدت سابقاً، على العسكريين أن يروا السياسيين موحّدين حيال الأهداف المحددة للانتقال الديمقراطي والإصلاح العسكري.

في هذا السياق، إن الاتفاق الضمني أو الصريح للأحزاب وللقيادات السياسية بعدم استخدام القوات المسلحة كداعمٍ لمواقفهم الشخصية أو الحزبية، أمر مفروغ منه. لم تواجه إسبانيا هذه الإشكالية في عملية الانتقال. بينما اعتقدنا بخلاف ذلك نتيجة مواقف معينة للتحالف الشعبي في المناقشات الخاصة بشأن الدستور والقانون الأساسي للدفاع الوطني، واستناداً لعقيدته، كان هذا الموقف يمثل المزيد من الرغبة في كسب تأييد العسكريين.

لم يكن الأمر ذاته في أميركا اللاتينية حيث كان الاستخدام الحزبي للقوات المسلحة أمراً شائعاً للأسف. وقد أشار ألفريد ستيبان لهذه المواقف وأسماها

«لحظات برومبرية»، لأنها كانت قد وصفت من قبل كارل ماركس على أنها خصائص النظام البونابرتي «الثامن عشر من برومير لويس بونابرت»، ويستشهد بأمثلة من التاريخ الحديث للبرازيل والتي باستطاعتنا رؤيتها راهناً لأنها تتكرر في كل بلدان المخروط الجنوبي تقريباً[1]. أيضاً، كانت هناك ظاهرة في إسبانيا، أعيد تأسيسها،عندما قامت البرجوازية الإسبانية، بما في ذلك الكاتالونية، بالتنازل عن السلطة للعسكريين في مقابل مساهمتهم الحاسمة للمحافظة على النظام أثناء النضال ضد الحركات الفوضوية. ونجد السلوك ذاته في عدد من بلدان أوروبا الشرقية، وبشكل خاص في بلدان يوغوسلافيا السابقة.

تُشكّل العلاقات بين المجتمع والمؤسسات الديمقراطية، في كثير من الحالات، عواملَ تأثيرٍ حاسمة. فوجود أغلبية انتخابية قوية يشكّل غالباً عنصراً ضرورياً لإنجاح كل خطوة وخصوصاً الخطوات الأولى لعملية الإصلاح العسكري، ولا تزداد مقاومة المجموعات العسكرية إلا في الحالة المخالفة. الحالة الإسبانية هي خير مثال على ذلك، حيث كان ضرورياً الحصول على الأغلبية المطلقة الواسعة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢ لتنفيذ الإصلاحات التي وضعت حدّاً لمحاولات الانقلاب العسكري، ولإنهاء العملية التي بدأت بدمج القوات المسلحة في بنية الدولة الديمقراطية. هناك طريقة واحدة لتحليل هذه المسألة، وذلك من خلال مفهوم الشرعية. يعتبر معظم «أتباع العملية الانتقالية» أن تعزيز العملية الديمقراطية هو الأساس. نحن مدينون لخوان لينز لتعريفه الأكثر وضوحاً للشرعية الديمقراطية: يتم إضفاء الشرعية على نظام حكم ما عندما يتم إعتباره بأنه الأفضل أو الأقل سوءاً مقارنةً مع أنظمة لها إمكانية الاستمرار[2]. من الجلي أنه ما دام باستطاعة العسكريين التأكد من تحسن شرعية المؤسسات الجديدة، ستكون لديهم جهوزية أكبر، وسيكونون أكثر

(١) ستيبان (١٩٨٨)، ص ١٠-١١.

(٢) إن الحدود الدقيقة للينز (١٩٧٨)، ص ١٨ هي: «في نهاية المطاف، الشرعية الديمقراطية هي التي ترتكز على الاعتقاد بأن، بالنسبة لبلد معين في حالة معينة، أي نظام آخر لا يمكنه ضمان المزيد من النجاح في تحقيق الأهداف الجماعية».

استعداداً لقبول التغييرات التي تتطلّبها الديمقراطية في علاقاتها مع الحكومة والمجتمع المدني، هي التغييرات التي تتضمن قضايا أساسية مهمة جداً بالنسبة لهم مثل رسالتهم، وتنظيمهم ومبادئ كثيرة يعتبرونها ثابتة. يجب هنا تحديداً، ونظراً لأهمية الشرعية في تعزيز الديمقراطية، وإزاء تجربة العديد من البلدان التي لم يؤد سقوط النظام الاستبدادي فيها لحالات ديمقراطية بالمعنى الدقيق للكلمة، المرور عبر مثلث (مؤسسات ـ مجتمع مدني ـ عسكريون)؛ وذلك انطلاقاً من العلاقة البسيطة بين الحكومة والعسكريين التي تمت دراستها في الثمانينيات[1]. لقد حدد لاري دايموند بوضوح التالي: «إن أهم شرط لإبعاد الجيش هو ممارسة الديمقراطية وتطوير هياكلها المؤسسية وقدرتها على حل المشاكل بالطريقة التي تزيد من شرعيتها الواسعة وغير المطعون فيها»[2].

القضية الثالثة العالقة للمناقشة، هي حقيقة، أن الانسحاب من السلطة عادةً ما يؤدي إلى تمتع الجيوش بالحكم الذاتي العسكري، إذ يزيد العسكريون من الرقابة على مؤسستهم ويحاربون محاولات السيطرة الخارجية بدعمهم في بعض الحالات للعناصر المعارضة للمجتمع. على الرغم من هامش الاستقلالية التي توفرت لدى تلك الديمقراطيات المتوطدة منذ زمن بعيد، إلا أنّ المراد هنا هو الإشارة إلى أنّ السلطات السياسية هي التي تقرّر، هذه المستويات من الاستقلالية وليس العسكريين أنفسهم.

مستويات التدخل والاستقلالية العسكرية

في الخطوات الأولى للفترة الانتقالية، يقوم الجيش بالإبقاء على المؤسسات وسمات النظام السابق، سواء كانت من أنصاره وكافليه أو ممن تم تحديد أنهم

(١) يمكن العثور على تأملات مثيرة للاهتمام حول شرعية الديمقراطية في دياموند (١٩٩٨)، ص ٥ وما يليها. وكذلك في مورلينو (١٩٩٨)، ص ٢٥ وما يليها.

(٢) دياموند (١٩٩٦)، ص ٨٧.

مع الحزب الذي أسقط السلطة. إذا تم التقدم في العملية، فعلى العسكريين تحديد شروط تطوّرها. لكن، في كل الأحوال، تسعى المنظمة العسكرية، كونها هيئة جماعية، جاهدةً للمحافظة على المراقبة الداخلية لمهنيتها وحمايتها من السيطرة السياسية الخارجية[1]. كما سنرى في الفصل السابع، حتى في الولايات المتحدة الأميركية، توجد توترات ما بين السلطة التنفيذية والقوات المسلحة بسبب الخلافات في شأن نطاق الحكم الذاتي لهذه الأخيرة.

لذلك، فإنني أعتبر أن تنظيم القوات المسلحة في عملية الانتقال إلى الديمقراطية يمكن دراسته من منظور الحد من حيز نفوذها إلى مستويات الاستقلالية المتوافقة مع دولة القانون، إذ أن خفض عدد قوات الاحتياط يمكن اعتباره مؤشراً للتقدم في هذه العملية. اتّباعاً لهذا المنطق، فإن الإصلاح العسكري ليس سوى عملية تدفع الجيش وتوجّهه للانتقال التدريجي لمواقع أكثر تطبيعاً للديمقراطية، وإدماجه بشكلٍ منسجم مع الدولة الديمقراطية الجديدة.

انطلاقا من التجربة الإسبانية والبلدين الإثنين الآخرين في جنوب أوروبا اللذين أجريا العملية في مواعيد مماثلة، يمكن التمييز بين المواقف المختلفة للتدخل العسكري في دائرة السلطة السياسية والحكم الذاتي بالنسبة إلى الحكومة المنتخبة، والتي تم نشرها وتمددها في معظم بلدان أميركا الوسطى والجنوبية. ويمكن ترتيب التدخل العسكري والحكم الذاتي من أعلى إلى أدنى كما يلي:

١ ـ **التحكم في السلطة السياسية**: في هذه الفرضية، قد يكون العسكري قائداً أو رئيساً للدولة. هناك هيئات عسكرية جماعية لصنع القرار ومناصب سياسية عديدة يتم إشغالها من قبل عسكريين، وعادةً ما تتكوّن الأجهزة الأمنية الداخلية من العسكر وتكون تحت إمرتهم ورقابتهم، بما في ذلك مراكز تقديم المعلومات والاستخبارات.

(١) بيرلموتر (١٩٨٢)، ص ٤.

٢- العسكريون كحراس للقضايا الوطنية الجوهرية: تعتبر القوات المسلحة فوق السياسة والأحزاب بدلاً من أن تكون قطاعاً من قطاعات الجهاز الإداري للدولة. وبالتالي، فهي تعمل على استمرار التهديد بالتدخل عندما تعتبر كمجموعة أن مهمتها تتطلب ذلك، بدلاً من أن تقوم بهذه المهمة بصفتها أداة حكومية، وقد حدث شيء مماثل في إسبانيا بما يخص الجدل الدستوري. كما سبق للولايات المتحدة أن واجهت هذا الوضع والموقف، عندما ندد الجنرال ماك آرثر «بالمفهوم الجديد وغير المعروف حتى الآن والخطير الذي ينص على أن أفراد قواتنا المسلحة يجب أن يدينوا بالولاء والإخلاص لأولئك الذين يمارسون سلطتهم مؤقتاً في القطاع التنفيذي للحكومة، عوض الولاء للبلاد والدستور الذي أقسموا على احترامهما»[1].

٣ ـ العسكريون كواضعي شروط على سياسة الحكومة: نورد على سبيل المثال، عند وضع حدود للإصلاحات أو الاعتراض على إجراءات معينة. في هذه الحالات، يقوم العسكريون عادةً بالمحافظة على حكم ذاتي كاملٍ ومستوياتٍ للتدخل المباشر في قضايا سياسية وفي مهماتٍ الإدارة. مثالاً، محاولة الجيش الإسباني منع إضفاء الصفة القانونية على الحزب الشيوعي في بداية عملية الإصلاح.

٤ ـ مدافعون عن حكمهم الذاتي التنظيمي والعملياتي: يحدث هذا الوضع عموماً عندما يبدأ العسكريون بخسارة دورهم ومواقعهم أو يفقدون بالفعل إمكانية التدخل السياسي والإداري. الرد هو منع السلطات المدنية من التدخل في هذه الحقول التي يعتبرونها حكراً على القيادات العسكرية. جرى ذلك في أميركا اللاتينية عبر اتفاقيات غير مكتوبة، لكن تم تقديرها واحترامها في مراحل الانتقال من الأنظمة

(١) الإقتباس موجود في هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٣٥٣.

العسكرية، حالة كولومبيا نموذجاً[1]. يتم حالياً رسم حدود خيارات التحكم في عدد من بلدان أميركا الجنوبية.

٥- قبول رسمي ولكن جزئي للسيادة المدنية: على الرغم من عدم الإدلاء بتصريحات أو القيام بأفعال تمسّ بالقوانين التي تكرّس السيادة المدنية، فقد تَلْقَى بعض الأوامر المحددة عصياناً وتصدر أيضاً بعض الأفعال النابعة عن مبادرةٍ ذاتية، ليست مرغوبة أو صادرة عن السلطات المدنية. وخير مثال على ذلك، ما قام به القادة العسكريون مع بداية عملية الانتقال السياسي في إسبانيا لجهة تخفيف الأحكام المتعلقة بأعمال العصيان ضد الحكومة، أو العمل من قبل «المجلس الأعلى للقضاء العسكري» للعفو عن المسؤولين عن محاولة القيام بانقلاب عام في ٢٣ شباط/فبراير ١٩٨١.

٦- المحافظة على منظومة الضوابط الأيديولوجية للمجموعة العسكرية: بشكل عام، يتمّ ذلك بقبول الضوابط التنظيمية والعملياتية، ولكن مع الإبقاء على التعريف المهني في ما يخص القيم التي يتم تلقينها وعلى وجه التحديد ضبط التعليم العسكري وفرص الحصول على دراسة اختصاص.

٧- التحكم المدني الديمقراطي بالقوات المسلحة: في هذه الحالة، تقوم السلطة التنفيذية بتحديد السياسة العسكرية، والوزير هو الذي يوجّه القوات المسلحة ويمارس القيادة والتحكم بها، وتضبط السلطة التشريعية وتتحكم بالسلطتين التنفيذية والعسكرية، ويتم دمج نظام القضاء العسكري في السلطة القضائية. إنها الديمقراطية، الفريدة من

(١) الخطاب الذي ألقاه الرئيس جاريس كامارغو أمام القادة العسكريين في مسرح باتريا في ٩ أيار/مايو ١٩٥٨، يحدد بوضوح هذا الموقف: «عندما تدخل القوات المسلحة في السياسة أول ما يتضرّر هو وحدتها، لأن هذا يفتح النزاع في صفوفها. [...] أنا لا أريد للقوات المسلحة أن تتداول الرأي حول كيفية حكم البلاد. [...] ولكن ما لا أريده، بأي حال من الأحوال، هو أن يقرر السياسيون كيفية توجيه القوات المسلحة ومهامها التقنية وانضباطها وقواعدها والعاملين فيها». راجع برونو (٢٠٠٥)، ص ١١٥.

نوعها والتي لا تتجزأ. الوصول إلى هذا الوضع لا يعني نهاية التوتر أو الصراع أو يفترضه. إن مشكلة تحديد نطاق الحكم الذاتي العسكري هي التي تبقي على وضع ديمقراطي ما، وبالطريقة نفسها هي التي تبقي على محاولة التأثير في السياسة الحكومية من قبل القوات المسلحة أو الدفاع عن مصالح مجموعة المؤسسة العسكرية. كما سنرى في الفصل السابع، أنه حتى في تجربة الديمقراطيات الوطيدة ومثالاً أميركا، هناك وباستمرار مشاكل الرقابة والتحكم بالعسكريين، حيث أنه لمن الضروري أن تنتهج الحكومة سياسة عسكرية نشطة.

ينبغي التأكيد على أهمية جانب يخص تلك الأوضاع، إذ لا يوجد تعريف محدّد لما بين مرحلة الانتقال والتعزيز، لذلك يتعين علينا معالجة العديد من الحالات الموصوفة في الوقت نفسه. على الرغم من أننا حددنا الموقع الثالث حيث يقوم العسكريون بوضع شروط على سياسة الحكومة، فمن الواضح أن ذلك يحدث أيضاً حتى في الموقع السابع الذي أسميناه بتحكم مدني ديمقراطي على الرغم من أننا لا نجد حالة واحدة استطاع فيها العسكريون استخدام حق النقض أو تمكّنوا من الحكم الذاتي التنظيمي.

لا يمكن القول أنه بمجرد أن تبدأ هذه العملية، بغض النظر عن طول الفترة أو قصرها، فهي ستصل إلى المستوى الأخير أو إن التقدم من مستوى إلى آخر يضمن العبور إلى التالي بالضرورة. كنا قد رأينا في الفصل السابق، أن دافيد بيون ـ برلين اعتبر في تأملاته عن الوضع الحالي للعلاقات المدنية ـ العسكرية في معظم دول أميركا اللاتينية، أنه من الصعب جداً أن ترتقي إلى المستوى الذي تحدّد فيه الحكومة سياسة الدفاع، ولكن، بدلاً من ذلك توجد هناك في معظم الحالات مساعٍ مدنية ناجحة للعلاقات مع القوات المسلحة أدت إلى الحؤول دون القيام بانقلابات وتدخل عسكري في سياسة الحكومة. لذلك، يقترح تعريفاً للتحكم المدني يكون أقل تشدداً في المطالب، وبرأيه يكون أكثر واقعية تسميته «التحكم السياسي المدني». إن

الوزراء المدنيين بارعون عموماً، وأكفاء بما فيه الكفاية لتجنب ظهور العسكريين على الصفحات الأولى من الصحف بصورة «من يطفئ الحرائق» ويتعهد بتقديم الدعم، من دون أن يعني ذلك قبولاً بالامتيازات العسكرية، وإنما الرغبة في نقلها عبر التسلسل القيادي. وفقا لطرح بيون- برلين، فإن التحكم السياسي المدني «يتوافق مع مبدأ أن تعيش وأن تترك غيرك يعيش. القادة المدنيون لا يتدخلون في المصالح الرئيسية للقوات المسلحة، إذا ما لاحظوا أن القواعد هي نفسها في ما يتعلق بالمصالح الأساسية للحكومة»[1]. كما أشرت في الفصل الثاني، يتعلق الأمر بالموافقة على أن العملية لا تقاد بشكلٍ حتمي ولا يتم تطبيقها من المستوى الأول حتى السابع من دون توقف، وأن العبور من المرحلة الانتقالية إلى التوطيد والترسيخ أمر صعب إنجازه للغاية في معظم الدول، وكان الانتقال في دول أميركا الجنوبية سهلاً نسبياً من المستوى الأول للديكتاتورية العسكرية إلى المستوى الرابع الذي يمكننا إعادة توصيفه بأن للعسكريين استقلالية تنظيمية لكنهم لا يتدخلون في سياسة الحكومة. ولكن، هنا تتوقف العملية، ويسمّي بيون - برلين هذا الوضع المأزق بالتحكم السياسي المدني، لتمييزه عن المرحلة النهائية من النموذج الذي نسميه التحكم المدني الديمقراطي. أسباب هذه العرقلة التي أشار إليها بيون انعدام المعرفة لدى السلطتين التنفيذية والتشريعية في المادة - أي المجال العسكري والدفاع - الذي يمنعهم من تحديد السياسة العسكرية والدفاعية وأخذ زمام المبادرة حتى الوصول لمستوى التحكم المدني الديمقراطي. برأيي، تمّ تكرار أن بيون - برلين نجح في وصف الوضع بالركود الأميركي اللاتيني ولكنه لم ينجح في تحليل الأسباب، وهي أكثر تعقيداً، أو في قبول هذا الوضع كما لو كان لا مفر منه لاستخدام الصفات التي كان يستخدمها كوهين. وسنرى لاحقاً، أن التقدم لإنشاء وزارة دفاع حقيقية هو على الأرجح العلاج الأنجح.

كما لفتّ سابقاً، إنّ الرقابة على العملية ليست بهذه الأهمية لرؤية الهدف النهائي وفهمه بوضوح (تكفي دراسة آلية عمل ما لعملية ديمقراطية وطيدة وقوية)، كذلك

(١) راجع بيون - برلين (٢٠٠٥)، ص ٢٨-٣٠.

وقبل أي شيء آخر، تحديد التقدم المحتمل في كل وقت من الأوقات وتوخي الحذر اللازم لحدود معدل الضغط على المجموعة العسكرية. يلخص الشكل ١.٣ ما يمكن أن تتكوّن منه عملية انتقال وتوطيد كاملة انطلاقاً من هذا النهج، في ظل إصرارنا على أن الحدود الفاصلة بين مرحلة وأخرى لن تكون أبداً واضحة وأن التجربة تبيّن أنه في كل الحالات كان يجب وضع حل، أسميناه بـ «الأطراف الهامشية» لمراحل سابقة، أو أن تتم معالجة القضايا كلها، وسيتم عرضها بشكل منفصل.

درس ألفريد ستيبان العملية من منظور الحد من الامتيازات المقدمة للمؤسسات العسكرية[١]. هذه الرؤية يمكن لها أن تتكامل تماماً مع التخفيض التدريجي لمستويات الحكم الذاتي، على الرغم من أنني أفضل هذه الرؤية الأخيرة، لأنها تسهل إدخال عامل الوقت في التخطيط للسياسات التي يجب العمل بها، وتسمح لنا أن نعرف ما إذا كنا قد تقدمنا في هذه العملية، وبالتالي تشكّل ترتيباً أفضل للأولويات وللإمكانيات في كل وقت من الأوقات. علاوة على ذلك، وكما كنت قد أشرت، فإن الحاجة إلى الرقابة على الحكم الذاتي العسكري لا تزال سارية على الرغم من أنه تم الانتهاء من المرحلة الانتقالية ونحن أمام حالة من الديمقراطية الوطيدة. كما تناول فيليبي أغويرو هذه المسألة عن طريق التمييز بين تصورات التخندق التوسعي حيث يسيطر العسكريون أو يؤثرون في القرارات السياسية، والتخندق الواقي الذي من خلاله تعيق القوات المسلحة سيطرة الحكومة على تلك القرارات[٢]. في رأيي، يأتي التسلسل المتضمن في الشكل ١.٣ ليدمج فكرة أغويرو وإن لم يكن بشكل صريح.

قدم ستيبان تعريفاً للامتيازات المعطاة للمؤسسات العسكرية على أنها «تلك المساحات التي يكوّن فيها العسكريون من خلال اتفاق أو من دونه، مؤسسة لها الحق أو الامتياز، بطريقة رسمية أو غير رسمية، في ممارسة رقابة فعالة على الحكومة الداخلية للبلاد، وتلعب دوراً في مساحات خارجية في المجال العسكري ضمن

(١) ستيبان (١٩٨٨).

(٢) أغويرو (١٩٩٢)، ص ١٦٤-١٦٦.

الشكل ٣.١

مستويات تقليص الحكم الذاتي والتحكّم المدني التدريجي بالعسكريين

ترسيخ وتوطيد	٧. التحكّم المدني الديمقراطي بالقوات المسلّحة
	٦. المحافظة على الرقابة الأيديولوجيّة من قِبَل العسكر
	٥. قبول رسمي، لكن جزئي للسيادة المدنيّة
	٤. مدافعون عن حكمهم الذاتي التنظيمي والعملياتي
عمليّة الانتقال	٣. القوة التي تشترط على سياسات الحكومة بوضع حدود للإصلاحات ولها حق النقض على خطوط معيّنة من العمل
	٢. حراس القضايا الوطنية الجوهرية
	١. التحكّم العسكري بالسلطة السياسية

جهاز الدولة، أو حتى بناء العلاقات ما بين الدولة والمجتمع المدني والسياسة»[١].

انطلاقاً: من هذا التعريف، تناول ستيبان أحد عشر مجالاً يمكن فيها لصلاحيات القوات المسلحة أن تحدث أو تُلاحظ، بالأمر الواقع أو بالقانون:

١) الدستور، هو الذي يمكن له معاقبة العسكريين ومحاسبتهم بسبب دوره المستقل في النظام السياسي.

٢) علاقة العسكريين مع الرئيس التنفيذي.

٣) تنسيق قطاع الدفاع في السلطة التنفيذية.

٤) الإشراك النشيط للعسكريين في مجلس الوزراء.

٥) دور السلطة التشريعية.

(١) ستيبان (١٩٨٨)، ص ٩٣.

٦) احتلال مناصب كبار الضباط في قطاع الدفاع.

٧) دور العسكريين في الاستخبارات العسكرية.

٨) علاقتهم مع الشرطة.

٩) نظام الترقيات العسكرية.

١٠) دور العسكريين في شركات الدولة.

و ١١) دور العسكريين في النظام القضائي.

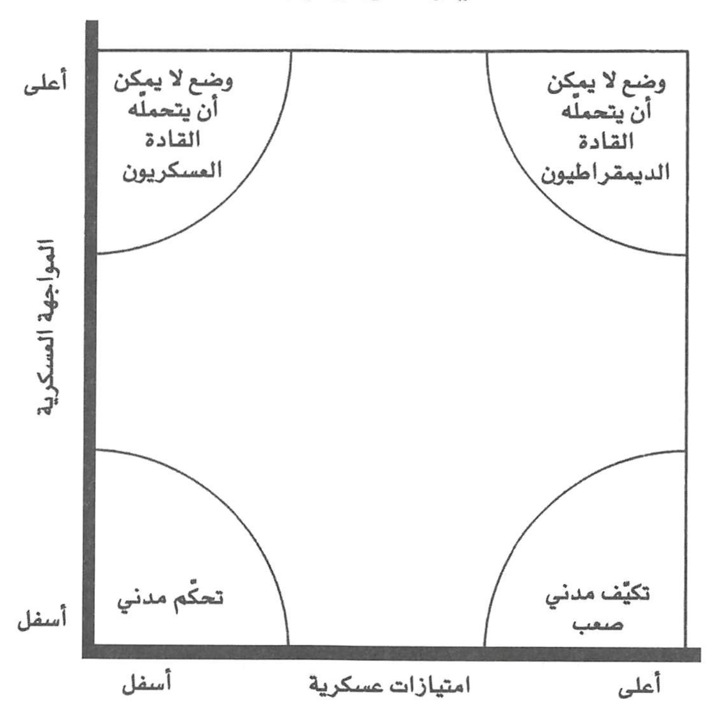
في وقت لاحق، سأناقش كل هذه المجالات، بتوسّع وبترتيب مختلف لتسهيل التقدم في دراسة العملية الخاصة بإضفاء الطابع الديمقراطي على العلاقات المدنية ـ العسكرية.

النهج الأول للإصلاح العسكري

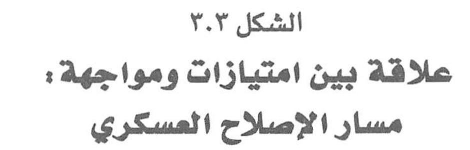
كنا قد رأينا أن الإصلاح الديمقراطي يمكن وصفه في اللحظة الأولى على أنه عملية تدفع العسكريين وتوجّههم للانتقال إلى مواقع التطبيع الديمقراطي (من دون الامتيازات التي حددها ستيبان) وللانضمام المتماسك والمنسجم مع الدولة الديمقراطية الجديدة. يتطلب ذلك بناء علاقات الولاء المؤسسي واحترام القوانين وإطاعة السلطة المنتخبة، ممّا يعني التقليل قدر المستطاع من الصراعات مع العسكريين، ولكن يبقى هذا الهدف، أقلّه لفترة، متناقضاً مع مستوى تقليص الامتيازات لدرجة أن هناك عدداً من البلدان كان فيها الرد العسكري قادراً على وقف الإصلاح. لذلك، إنه لمن المناسب جداً دمج التحليل لهذين البعدين، تقليص الامتيازات أو الحكم الذاتي، وتصاعد الرد العسكري، وهذا ما قام به ستيبان في إيجاز تحليلي سنعمد إلى تطويره بهدف إدراج سياق ما في السياسات وأبعاد أخرى بارزة لها علاقة في التحليل، للمساعدة على فهمه. قام ستيبان بالجمع بين بعدي التحكم المدني بالعسكريين أي ما يسمى بديمقراطية حديثة، وكنّا أشرنا إليه في الرسم البياني الذي أعيد رسمه في الشكل٢.٣.

الشكل ٣.٢

اقتراح ألفريد ستيبان: علاقة بين امتيازات ومواجهة

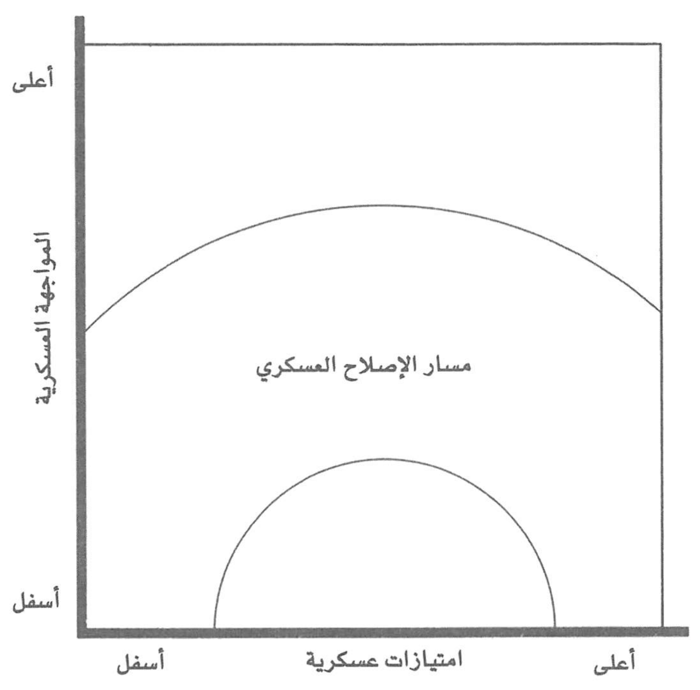


على الرغم من أنني حافظت على التسميات الأربع التي حدّدها ستيبان للزوايا الأربع في الرسم البياني المربع، يبدو لي أنه من الممكن الإبقاء على تسميتين إثنتين في العملية الانتقالية. فعلى الرغم من أن العملية ليست مستقرة، إن الوضع في الزاوية السفلى من جهة اليمين يمكن أن ينتج في الدراسات الأولى من عملية الانتقال التي يحتفظ فيها العسكريون بكل امتيازات الفترة الاستبدادية السابقة حتى ولو لم يتم إنتاج الصراعات الخاصة بالتحولات الديمقراطية. كذلك سينتج الوضع الموجود في الطرف السفلي الأيسر إذا ما تقدمت العملية كما يجب، إنه وضع خاص بديمقراطية ما استطاعت حل المشكلة العسكرية. لذلك، ففي مجال الإمكانيات الحقيقية، أعتقد بأنه من المحتمل أن تكون المنطقة التي تضم (امتيازات ـ حكم ذاتي) و(نزاع ـ



الشكل ٣.٣

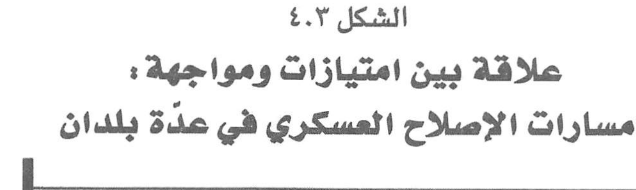
علاقة بين امتيازات ومواجهة: مسار الإصلاح العسكري



رد) هي المرسومة بالخط الذي أشار إليه ستيبان في الشكل ٣.٣، والذي لا يشمل أوضاعاً نجد مواقعها في أطراف الرسم البياني، وهي ذات امتيازات عسكرية عالية وعلاقتها مع النزاعات عالية الحدة من جانب عسكريين لم يعد لديهم الامتيازات الخاصة بالمراحل الاستبدادية.

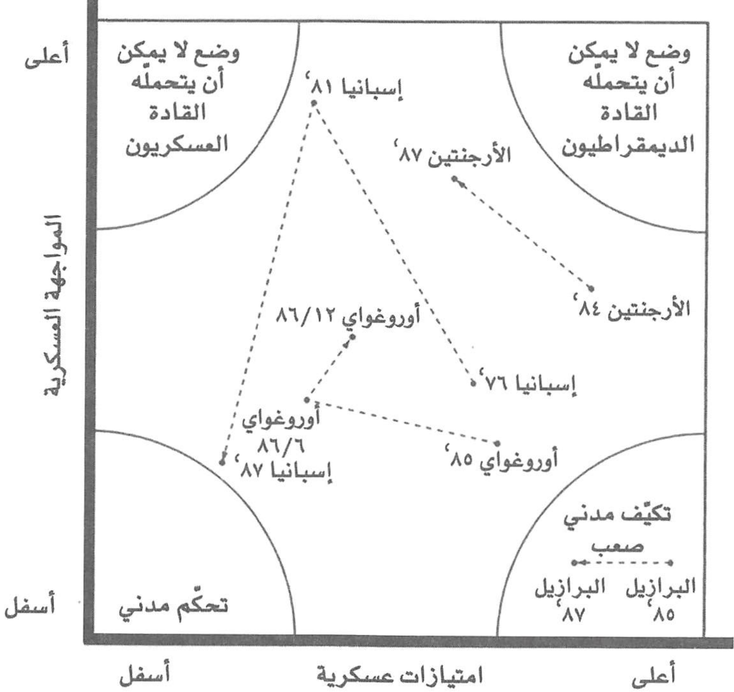
في الواقع، إن هذه الأوضاع الافتراضية الموجودة في أطراف الشكل مستحيلة عملياً وغير مناسبة مع ديمقراطية ما، وإن كانت في بدايتها.

يمكن مقارنة هذا الشكل ٢.٣ مع الشكل ٤.٣ الذي أنجزه ستيبان نفسه لضم بعض الحالات التي تطرق إليها، وإلى هذا الرسم البياني يمكن إضافة بلدان كثيرة أخرى على الرغم من عدم تجاوز أي بلد لحدود وضعية الخط في الشكل السابق.



الشكل ٤.٣

علاقة بين امتيازات ومواجهة: مسارات الإصلاح العسكري في عدّة بلدان

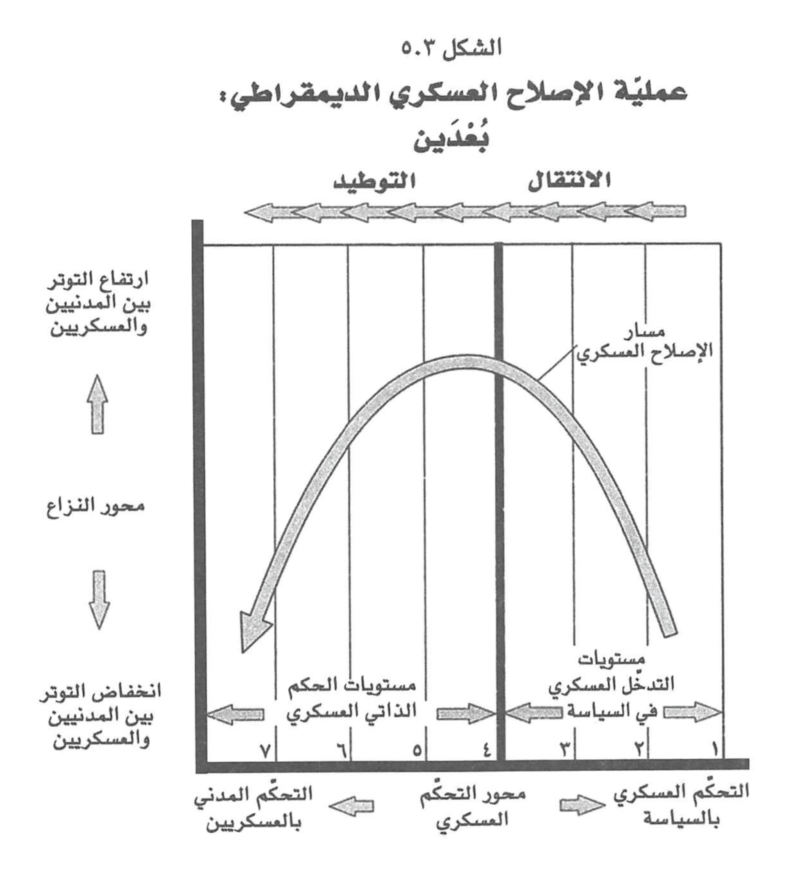


لتطوير هذا المخطط التحليلي، هناك طريقة أولى تتكون من جمعه مع مراحل الحد من حيز النفوذ والتي وصفناها سابقا وبيّناها في الشكل ١.٣. بهذه الطريقة نحصل على الرسم البياني المبين في الشكل ٥.٣، الذي يوضح على الإحداثي السيني الأفقي تمثيلنا للمراحل المختلفة لتخفيض التدخل والحكم الذاتي العسكري.

هذا الشكل (٥.٣) يلخص رؤية الإصلاح العسكري الديمقراطي الذي من خلاله تنفذ الحكومة المحركة والدافعة له التغييرات القانونية والإجراءات السياسية التي تسمح له بالتحرك باتجاه بداية المحور الأفقي.

الشكل ٣.٥

عمليّة الإصلاح العسكري الديمقراطي: بُعْدَين



إنها تغييرات قانونية عميقة يمكن لها أن تصل لصياغة دستور جديد أو إجراءات سياسية حاسمة قد تتضمن الفصل بين القوات المسلحة وقوات الأمن العام. لكنه، في الوقت نفسه، ينبغي على الحكومة الإصلاحية معالجة مستويات النزاع، على الرغم من أنها تشكل عاملاً يبعث على الاهتمام، ليس فقط بإمكانية السيطرة عليها بإدارة وتيرة التقدم في المحور الأفقي، وإنما كذلك بتأثرها أيضا بعوامل لا تكون عادة تحت سيطرة وزير الدفاع، ولا حتى تحت سيطرة كل طاقم الحكومة نفسها أحياناً. ترتبط هذه العوامل في المقام الأول بالتقدم الشامل لعملية الانتقال وازدياد شرعية النظام. ووفي هذا الخصوص قد يشكل الإجماع بين القوى السياسية، الدعم من قبل الدول الأخرى ومن المنظمات الدولية، عوامل ذات أهمية بارزةٍ أيضاً.

بهذه الطريقة، يتضمن أي برنامج إصلاح عسكري ديمقراطي دراسة كل العوامل التي تسمح بالتقدم في الخط المنحني المرسوم في الشكل ٥.٣. لكن، ولندرة تحليل بعض الحالات المحددة المنتمية لموجه تطبيق الديمقراطية الثالثة، سنتوصل إلى أن هذا المنظور التحليلي (النهج) غير مكتمل، إذ إن نقل موقع القوات المسلحة من الأوضاع الأولى (ذات الطابع الأكثر استعداداً للتدخل) إلى المواقع/الأوضاع الأخيرة أو الأكثر ديمقراطيةً في المحور الأفقي، يحتاج إلى تغيير في المجموعة العسكرية قد يؤثر على التعريف الخاص بالمهنة العسكرية وعلى مهماتها في ما يتعلق بالمجتمع.

لا يتعلق الأمر فقط بالسيطرة على العسكريين أو الحد من امتيازاتهم السابقة، بل يتوجب علينا تحديد مهماتهم في السياق الديمقراطي الجديد ودورهم في الجهاز الإداري الجديد للدولة. لكل ذلك، يجب أن نضيف محوراً جديداً للشكل البياني المرسوم للإصلاح العسكري الذي يخصنا، ألا وهو محور التحولات المهنية. إنه لمن المهم أن تفرض هذه النقطة تطوراً لا يقل أهمية عن الخطة التي نحن بصدد تحليلها، ويبدو من المناسب التوقف عند هذه المسألة.

المهنة العسكرية والنظام الديمقراطي

إن المحاولة الصارمة لتعريف المهنة العسكرية بعد الحرب العالمية الثانية، والتي كانت أيضاً مصدر إلهام للعديد من الأعمال البحثية اللاحقة، قد قام بها هانتنغتون في كتابه «الجندي والدولة» (The soldier and the state)، المنشور في العام ١٩٥٧، والذي يؤكد فيه منذ البداية أن الأطروحة الأساسية تمثل في أن العسكري الحديث مهني مختص، وأن هذه المهنة بالتحديد هي التي تميز عسكري اليوم عن محارب الأزمان الأخرى.

ولتحديد محتوى المهنة، فإن هانتنغتون قد استخدم تعبير هارولد لاسويل: إدارة العنف. وفقاً لرأي هانتنغتون نفسه، فإن السمات المميزة لهذه المهنة العسكرية هي

المؤهلات المهنية، المسؤولية والنقابوية/النقابية (نظام اقتصادي أو سياسي تكون فيه القوة مملوكة من قبل تجمعات مدنية). يُكتسب التأهيل المهني من خلال التدريب الطويل والخبرة، ومسؤولية تنفيذ هذه الخدمة عندما يقتضي المجتمع ذلك تفرض طابعها الأساسي والعام لهذه الخدمة وواقع الاستيلاء على امتيازاتها. فيما يتمثّل العمل النقابي بالشعور الذي يحظى به أعضاء المهنة في سعيهم لبناء وحدة أساسية، إلى جانب قناعتهم بأنهم مجموعة منفصلة عن أبناء البلد[1].

إن هدف هانتنغتون في عمله الكبير هذا، إظهار أن هذه المهنة العسكرية عندما تكون فعالة في الدفاع عن الأمن القومي تتعارض مع «العقلية الأميركية التي تسعى إلى فرض حلول ليبرالية في الشؤون العسكرية أسوةً بالحياة المدنية». من أجل ذلك، ولكي يكون الجيش مُسَيْطراً عليه وذات فاعلية، ينبغي أن يبقى معزولاً عن المجتمع المدني وعن السياسية على السواء. وفقاً لهانتنغتون، إن مشاركة الضباط في السياسة هي التي تضع الألغام في طريق مهنيتهم وتحدّ من كفاءاتهم وتضعف المهنة وتستبدل قيمها بقيم أخرى غريبة عنها[2].

أدى هذا الموقف بهانتنغتون إلى إضفاء الطابع المثالي على عناصر المهنة العسكرية واعتبارها غير قابلة للتغيير بحسب تحوّلات المجتمع، حتى أنه أكّد على أن: «الأخلاقيات العسكرية واضحة ومحددة، ولها صفة الديمومة والتعميم»[3]. اقترح هانتنغتون تعريفاً للمهنة العسكرية يتضمن إخضاعها لأمرة السلطة المدنية واعتبار هذه التبعية سمة مهنيّة أصيلة، مع إمكانية المطالبة بحكم ذاتي واسع لهذه

(١) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٧-١١.

(٢) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٧١.

(٣) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٨٩. اقتباس آخر يمكن أن يكمل الاقتباس الآنف الذكر: «عندما تتحرك القوات المسلحة انطلاقاً من المثل العسكرية ستكون هذه القوات في خدمة الدولة بشكل كامل وستتم المحافظة على السلطة المدنية» (المرجع نفسه، ص ٧٤).

المجموعة المهنية[1]. مع التقدم التكنولوجي الذي لا مفر منه، لم ير طريقة ما للملاءمة بين القيم العسكرية المعزولة والقيم المدنية. لكن الجيوش التي تعتقد بأنها قادرة على غرس قيم دائمة، هي التي تشكل خطراً حقيقياً على الديمقراطية، إذ إن المسافة بين القيم الدائمة والقيم العليا ليست إلا خطوة واحدة، والعسكريون الذين يعتقدون بأنهم في موقع الحيازة عليها بالقوة يعتبرون أنفسهم الضمانة لتلك القيم العليا التي تتحول لاحقاً إلى قيم وطنية سامية. وهذا جوهر الجيوش ـ المؤسسة وأساسها الذي سنناقشه لاحقاً. إن هذه الجيوش تتأثر وتقبل بفكرة العدو الداخلي، كما يبين لنا تاريخ إسبانيا المعاصر وأميركا اللاتينية من خلال تطبيق عقيدة الأمن القومي في دولٍ كثيرة.

بعد فترة وجيزة، تم نشر كتاب موريس جانوفيتش، الذي تنافس مع كتاب هانتنغتون من حيث تأثيرة. كان قلق جانوفيتش معاكساً، إذ أنه، بدلاً من تحصين المهنة العسكرية من التأثيرات الخارجية، حاول تحليل السبل الحتمية لتطوير المهنة العسكرية بعد الحرب العالمية الثانية. إن لمساهمته هذه عنصراً تطوعياً واضحاً ـ وذات رؤية مستقبلية ـ، إذ صاغ مفهوم كونستابولاري فورس (قوى الشرطة) في وصفه للجيوش كقوى شرطة مكرسة لحل النزاعات الدولية. هناك أمر لا بد من أخذه بعين الاعتبار إلى جانب أمور أخرى، ألا وهو إجراء تغييرات في السلطة التنظيمية، من التسلط الاستبدادي إلى القيادة والإقناع؛ والتقدم في الحد من الخلافات بين النخب المدنية والعسكرية، لدى اعتماد هذه المهارات الأخيرة التنظيمية والتفاوضية والإصلاحات في علوم التلقين والتربية والتدريب التي تقدم للعسكريين اقتراحات وجهات نظر بخصوص قضايا سياسية واجتماعية واقتصادية يحتاجون إليها بطبيعة مهماتهم الجديدة[2].

---

(١) في الفصل السابع من هذا الكتاب، مناقشة أكثر تفصيلاً حول موقف هانتنغتون المتعلق بالتحكم المدني بالقوات المسلحة.

(٢) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٧-١٣.

بحسب جانوفيتش، لا يتمثل التغيير العميق في الخصائص المهنية الأساسية في ثمرة الانفتاح على المعرفة والتقنيات التنظيمية المدنية وحسب، إنما كذلك في السياسة والإدارة العامة، وقد أدى هذا التغيير إلى قيم تتبنّاها الجيوش قيمها. لا يعتبر جانوفيتش أن قيماً مثل الشرف والولاء أو الواجب ستزول، لكنها ستتخذ وزناً آخراً في التعريف المهني: «تتكون المهنة العسكرية من خليط من القادة الأبطال والوكلاء والفنيين المتخصصين والمديرين، ويستطيع عسكري برتبة ضابط التوصل إلى تجسيد التوليفات المختلفة لهذه العناصر». وفي وقت آخر أكد على أنه: «في أي مجتمع ديمقراطي، إنه من غير المناسب أن يكون الشرف هو القيمة الوحيدة بالنسبة للعسكريين المهنيين، ولا حتى القيمة الأبرز لديهم. بل يجب الجمع بين الشرف والصورة لدى العامة والاعتراف الشعبي، فالشرف يعتمد على هذين الأمرين»[1].

اعتبر جانوفيتش، في سنوات لاحقة، أنهم في بلده قد يضطرون إلى إعادة النظر في مواقفهم المتعلقة بالجيش الجماهيري أو جيش المجندين، عندما اتخذت بلاده قراراً بإلغاء الخدمة العسكرية الإجبارية والانتقال تماماً إلى قوات مسلحة طوعية ومأجورة. لكن وفي كل الأحوال، وكما حدث مع هانتنغتون، لم يبادر في مسار دراسة تطوير المهنة العسكرية وحسب، وإنما كذلك بادر إلى التموضع الأيديولوجي الذي جاء، في هذه الحالة، لصالح انفتاح المهنة العسكرية على قيم المجتمع المدني.

نجد مساهمة عاموس بيرلموتر تصب في هذا الاتجاه، حيث حاول خلال عدد من السنوات اللاحقة أن يبرهن على أن التوجه والسلوك التشاركيين لم يكونا العنصرين الأساسيين للمهنة العسكرية التي تم فهمها لكن لم تعرّف بالشكل الصحيح، لا بل كانت التشاركية العامل الذي دفع العسكريين للتدخل في السياسة. انطلاقاً من الموافقة على تطوير المهنة، أكد بيرلموتر على أنه: «من الناحية التاريخية، كانت الشجاعة والانضباط أهم سمات الجندي المحترف. لكن المحترف اليوم يجب أن يكون إدارياً إلى جانب كونه بطلاً. وبالتالي، يحتاج إلى استيعاب التقنيات الحديثة

---

(١) جانوفيتش (١٩٩٠)، ص ٤٥، و(١٩٦٠)، ص ٢٢٥.

للتنظيم والإدارة، والتي تطبق الاستراتيجية. وبصرف النظر عن فقدان الجندي التقليدي للرومانسية، فقد زادت المهنية التشاركية من الآفاق الاجتماعية والسياسية في المجال العسكري»[1]. كما أكد بيرلموتر على حدوث تغيير في القيم العسكرية، وأنه قد تم تغيير الفضائل القديمة للشجاعة والانضباط بتقنيات الإدارة والتقنيات الاستراتيجية. كذلك تم الحديث عن تأكيد هانتنغتون بأن تتضمن المهنية صفة التبعية والعمل بأمرة السلطات المدنية: «بالتأكيد، فإن موقفاً مهنياً لا يمنع التدخل، كما لا يسببه بالضرورة أي توجه تشاركي». في هذا المجال، ميّز بيرلموتر تأثير التغييرات المهنية العسكرية في حالة ديمقراطية، والتي لا يمكن اعتبار حالتها كمثال، حيث اعتبر: «إن انصهار العمل الإداري مع المهني، في الدول غير الإمبراطورية، من شأنه أن يؤدي إلى إشراك العسكريين في السياسة، على عكس الدول الإمبراطورية التي تدفعهم دفعاً نحو السياسة»[2].

في ما يتعلق بتأملي وتحليلي، من المناسب تحليل النهج الذي بدأه تشارلز س. موسكوس لأنه قدّم نموذجين، القوات المسلحة كمؤسسة أو كوظيفة، وهو وصف للمجتمع العسكري. بالنسبة لموسكوس، فالجيش كمؤسسة يأخذ شرعيته بالنظر إلى القيم والمعايير، وتتجاوز أهدافه المصلحة الفردية لصالح أهداف عُليا يمكن تلخيص قيمها في عبارات مثل «واجب» و«شرف» و«وطن». ويُنظر إلى عناصره على أنهم أتباع رسالة معينة، وهكذا يتم اعتبارهم متميزين عن المجتمع بشكل عام، ويعتبرهم المجتمع كذلك. إن أجور أعضائه هي عادة أقل من الأجور التي يتم دفعها في السوق، بيد أنهم يتمتعون بعدد من المنافع الاجتماعية المرتبطة بالمؤسسة. وإذا كانت لديهم شكاوى، فهم لا ينتظمون في مجموعات على أساس المصالح، بل يقدمونها بشكل فردي، يقضي بقبول أبوية المؤسسة. رأى موسكوس أن الجيوش تتسم عادةً بسمات مؤسساتية، مثل التواجد في الخدمة طوال

(١) بيرلموتر (١٩٨٢)، ص ٣.

(٢) بيرلموتر (١٩٨٢)، ص ٥ و٣٩٣.

الأربع وعشرين ساعة والسفر المتكرر مع الأسرة بسبب تغيير وجهة مكان العمل ونظام الأجور والمكافأة، والذي يشمل تعويضات مهمة غير نقدية مثل الإقامة وجمعيات تعاونية خاصة للتموين أو منافع في التقاعد.

أما الوظيفة فتأخذ شرعيتها من مصطلحات تموضعها في السوق، حيث يتفوق التعويض النقدي على ما عداه، فالعاملون لهم صوت في ما يتعلق بظروف العمل، والنقابات هي شكل عام للتعبير عن المصالح في الصناعة والإدارة.

اعتبر موسكوس أن العسكريين هم من يحاولون تجنب عواقب النموذج المهني، ويستشهد، في مثالٍ على ذلك بمقاومتهم لمبدأ دفع متساوٍ لعمل متساوٍ في ما يتعلق بزيادة رواتب المتأهلين عن العازبين. في الواقع، لا يمكن لأي جيش الاستناد إلى أحد النموذجين لتصنيف نفسه، إذ تجتمع فيه خصائص النموذجين على السواء. غير أن ذلك لا ينفي وجود تمييز يفضي إلى ازدياد تآكل النموذج المؤسساتي واتجاهه نحو النموذج المهني. الأمر الذي شجعته الولايات المتحدة عبر إلغاء الخدمة العسكرية الإجبارية في العام ١٩٧٣، والقبول التدريجي بالمساواة العرقية، وما نتج من عواقب داخل المؤسسة بسبب حرب فييتنام، وتغيير في العادات العسكرية، فضلاً عن أمورٍ أخرى[١].

برأيي، لم يكن استخدام تعبير «مهني» موفّقاً، غير أن الدارسين المتخصصين وافقوا عليه، وإن استخدام كلمة أخرى الآن، من شأنه أن يخلق إرباكاً. يجب أن نتناول مصطلح ما يسمى بالنموذج المؤسساتي/المهني كميل واتجاه عام وليس كمفهوم ذات محتوى محدّد، وإن كان واضحاً أن الانتقال نحو الجيش ـ المؤسسة سيتعارض مع سير عملية تطور المجتمع، في حين أن التحول في قيادة الجيش ـ المهنة يمكن اعتبار أنه يتقاطع مع المجتمع. وفي هذا الصدد، فإن تعريف هانتنغتون للمهنية يندرج بالأحرى في مجال الجيش المؤسساتي، بينما رؤية جانوفيتش تتعلّق أكثر بالمهنية.

---

(١) مساهمة موسكوس موصوفة في مقالين قصيرين مكتوبين تفصل بينهما عشر سنوات. راجع موسكوس (١٩٧٧ و١٩٨٦). ويمكن أيضاً قراءة موسكوس باللغة الإسبانية (١٩٨٥).

بتعبير آخر، يحاول هانتنغتون تحديد قيم المهنة العسكرية في عالم متغيّر، في حين يحاول جانوفيتش أن يحدد كيفية تغيير المهنة العسكرية في الوقت الذي تتغير فيه التهديدات، والنظام العالمي والمجتمع نفسه.

إن استناد مؤسسة إلى قيم خاصة بها، يطرح التساؤل حول مدى فائدتها اجتماعياً حين تكون هذه القيم بعيدةً عن تلك التي تلقى توافقاً في المجتمع. أثبتت التجربة أن هناك بوناً شاسعاً بين قيم القوات المسلحة والقيم التي تسود المجتمع، ومنها المتعلقة بالدين والأسرة والمساواة بين الجنسين والحرية الجنسية. في بداية مرحلة الانتقال في إسبانيا، كانت المجموعة العسكرية تعتقد بأن الديانة الكاثوليكية تتوافق بالكامل مع الأخلاقيات العسكرية، وهي كانت تدين الإجهاض كما الطلاق وتعتبر المرأة جزءاً من المجموعة العسكرية كزوجة للضابط، وليس كعضوة محتملة في المجموعة، وكانت تعاقب المثليين ومعارضي الرأي. فمن وجهة نظري، إن هذه القيم المتأرجحة بين التموضع السياسي والقبول بالحريات الديمقراطية، تشير إلى اختلاف بين العسكريين والمجتمع المدني. مع كل ذلك، إن لهذه القيم أهميتها كونها من عناصر تشكيل المؤسسة العسكرية، ولديها من الأسباب ما يكفي كي تحافظ على هذا الاختلاف مع المجتمع بشكل عام، إذ إنها تتوافق مع العسكريين والثقافة العسكرية القائمة على الدفاع عن قيم يفقدها المجتمع تباعاً. تُعتبر مسألة الدفاع عن القيم التقليدية دائمة في حين أن الدفاع وحراسة القضايا الوطنية الجوهرية مسألة قصيرة الأمد، خصوصاً بالنسبة لمجموعة تربت على شعار: «كلّ شيء من أجل الوطن».

في حقيقة الأمر، عندما يمتلك جيش ما مجموعة من الخصائص المؤسساتية أو المهنية السائدة، يكون على درجة عالية من الأهمية في عمليتي الانتقال والتوطيد الديمقراطيتين. على الرغم من أن نموذجه (المؤسساتي/المهني) كان قد صمّم في البداية وفقاً لحالة الولايات المتحدة الأميركية، فقد حذر تشارلز موسكوس في وقت لاحق من أن «المنظمة العسكرية المؤسساتية يمكنها أن تطور قيماً معادية للديمقراطية في

المجتمعات ذات الثقافة المدنية الضعيفة، وبذلك تمزق النسيج الأساسي للنفوذ المدني»[1]. وإن مواقع تدخل العسكريين في السياسة، التي وصفتها في الشكل ١٠٣، كانت تحدث دائماً انطلاقاً من شعور جماعي قوي لدى المؤسسة التي تتمتع بقيم خاصة بها، بأن قيمها متفوقة على قيم المجتمع بشكل عام، وبأن قدراتها التنظيمية والانضباط الداخلي في صفوفها، تميّزها عن الإدارة المدنية ما يمنحها إمكانيات هائلة للعب دورٍ كفريق موحّد في وجه الإدارة والمجتمع.

إلى هذه الميزات الموصوفة يمكن في إطار التطور التاريخي إضافة الشعور ـ والاعتراف القانوني ـ بأنه ضمانة النظام الدستوري، كما حدث في العديد من بلدان أميركا اللاتينية، أو في إسبانيا، حيث ساد الشعور بأنه ضمانة للنظام الاستبدادي السابق للمرحلة الانتقالية. المشكلة نفسها تكون حاضرة حتى عندما يكون أداء الجيش ـ أو جزء منه ـ هو المسبب في أو الميسّر للشروع في عملية الانتقال، كما حدث في البرتغال. لقد أدى الشعور المؤسساتي للجيش البرتغالي إلى تسهيل إنشاء أولى المؤسسات الديمقراطية، التي منح فيها العسكريون دور وصاية في النظام الجديد.

في كل هذه الحالات، إن الصفة المؤسساتية المتشددة للجيوش هي مشكلة خطيرة لعملية الانتقال الديمقراطي، لدرجة أنه لا توجد عملية تكيّف مستقرة للقوات المسلحة مع نظام ديمقراطي من دون انتقال الجيوش من هذه المواقع ذات الطابع المؤسساتي العميق إلى أخرى ذات طابع أكثر مهنية، في استخدام لمصطلحات موسكوس. تستلزم عملية دمج الجيوش في نظام ديمقراطي انضمامها إلى الإدارة الديمقراطية للدولة على اعتبارها جزءاً لا يتجزأ منها، لكن هذا شبه مستحيل عملانياً في حال كان العسكريون يشعرون بأنهم أعضاء في مؤسسة لا تندمج في إدارة النظام الجديد ولا تتحاور أو تتباحث معها، فإن تقدم المواقف المؤسساتية على مواقف أكثر مهنية يمثل عاملاً أساسياً في أي عملية إصلاح عسكري ديمقراطي.

(١) موسكوس (١٩٨٥)، ص ١٥٢.

ولا تنتهي هنا المشاكل والعلاقات بين المهنية العسكرية والتوطيد الديمقراطي، إذا أخذنا بعين الاعتبار التحولات التي تطرأ على المهمات وعلى المضمون المهني للقوات المسلحة. مرة أخرى، نلجأ إلى تشارلز موسكوس للحصول على وصف لهذه العملية في اقتراحه نماذج المنطقة العسكرية الثلاثة، حيث انصبّ التفكير على وجه التحديد على الولايات المتحدة وبدرجة أقل على أوروبا الغربية. تشير هذه النماذج الثلاثة إلى جيوش ما قبل الحرب العالمية الثانية في القرن العشرين (عسكري حديث)، وإلى فترة الحرب الباردة (عسكري حديث متأخر) وإلى ما بعد العام ١٩٩٠ (عسكري ما بعد الحداثة)، وقام موسكوس بتلخيص سماتها المتباينة في الجدول[١] ١.٣:

إن إدراك التهديد وهيكلية القوة وتعريف المهمة الأساسية للجيوش، هي العوامل الثلاثة التي ستؤدي إلى حدوث عملية التغيير وستدفع إلى تحولات في السمات والخصائص الأخرى، التي يمكننا اعتبارها في هذا المجال مشتقة منها، على الرغم من أنها في الكثير من الأحيان قد تكون الأكثر بروزاً، إذ أن جدول موسكوس هو استمرار واضح لعمل جانوفيتش وإتمام وإتقان له، إذ تمّ توضيح الميزات التي تحدد عملية الانتقال اللاحقة للحرب العالمية الثانية والتي أشار إليها جانوفيتش، من منظورٍ أوسع على المدى القريب، وتسليط الضوء على بديهيته وحدسه الذي لا يخطئ، إذ إنه، بوصف القوات المسلحة في فترة ما بعد الحداثة، أكد على العديد من الميزات التي توقعها جانوفيتش قبل سقوط جدار برلين بعشرين عاماً.

من الواضح أن هذه الإضافة الأخيرة لموسكوس لا تتبع مسار نموذجه (المؤسساتي/المهني) الذي وصفته. لكن، من المهم أن نتحقق من أن هذين الخطين يكمّل أحدهما الآخر. أولاً، إن هذه المراحل الثلاث هي أكثر وضوحاً في الولايات المتحدة مما كانت عليه في بلدان أوروبا الغربية، وإن في هذه البلدان الأخيرة تكون المراحل أكثر تحديداً وتعريفاً من بلدان أخرى غير ديمقراطية أو بلدان في طور النمو من

(١) موسكوس (٢٠٠٠)، ص ١٥.

ناحية أخرى، قد يكون الجيش، في مرحلة معينة، مصنّفاً كمؤسسة وإن بدرجات متفاوتة، لكنه يتطوّر مع الوقت، وينحو إلى تعزيز قدراته المهنية. كل هذا يعني أنه في أي عملية إصلاح عسكري، وخلال محاولة تكيف القوات المسلحة مع الأداء الذاتي للديمقراطيات، فالحكومة التي تدفع بهذه العملية ينبغي عليها أيضاً أن تشجع التحول المهني الذي تتطلبه التغييرات في النظام الدولي وأمن البلدان وفي دور الدول على اعتبارها فاعلة على الساحة الدولية. وبالتالي فإن الأمر لا يتعلق، بمناهج متناقضة، وإنما يتعلق بمهمتين إثنتين متكاملتين في عملية تكيّف القوات المسلحة مع الظروف الجديدة: التكيف مع التغييرات المطلوبة لتحقيق الديمقراطية الواجب إضافتها إلى التغييرات اللازمة للرد على العولمة.

إن كل ما سبق، يقودنا إلى إعادة طرح العلاقة ما بين المهنية وميل الجيوش إلى التدخل في السياسة. بعيداً عن تقديم حل للمشكلة، ما قام به هانتنغتون هو تجنّب ذلك معتبراً أن المهنية العسكرية الحقيقية تحمل في طياتها الخضوع للسلطة المدنية. اختلف محللون بارزون من أمثال فينر وأبراهامسون مع موقف هانتنغتون، القائل إن زيادة الكفاءة المهنية العسكرية تستلزم تحكماً مدنياً أكبر[1]. بيد أن الخبراء في العلاقات المدنية ـ العسكرية في بلدان أميركا اللاتينية هم الذين تحققوا من أن مهنية عسكرية عالية، ولا سيما عندما تكون ناتجة عن الدفع المؤسساتي، عادةً ما تستلزم المزيد من الميول للتدخل في السياسة[2]. أوضح الكاتب ج. صاموئيل فيتش في إحدى أعمق الدراسات تحليلاً للعلاقات المدنية ـ العسكرية في أميركا اللاتينية، أنه لمن الوهم انتظار أن تقود المهنية إلى عسكري غير سياسي يخضع للتحكم المدني. ولذلك، «يكمن التحدي في تصميم المعايير المهنية والآليات المؤسساتية للعلاقات المدنية العسكرية التي تنسجم مع مبادئ الديمقراطية، وتتكيف

(١) راجع أبراهامسون (١٩٧٢) وفاينر (١٩٧٦).

(٢) ومن الأمثلة على ذلك، قد تفيد الدراسة التاريخية لفريدريك نون حول العلاقات المدنية - العسكرية في تشيلي. راجع نون (١٩٧٦)، ص ٨٥.

جدول ١.٣. القوات المسلحة في ثلاثة عصور: الولايات المتحدة الأميركية

القوات المتغيرة	حديث (ما قبل الحرب الباردة) ١٩٠٠- ١٩٤٥	حديث متأخر (حرب باردة) ١٩٤٥ ـ ١٩٩٠	الأحدث (ما بعد الحرب الباردة) منذ العام ١٩٩٠
تهديد يمكن حدوثه	غزو العدو	حرب نووية	داخلي وطني (مثال: عنف، عرقية، إرهاب)
هيكلية القوة	جيش جماهيري: تجنيد	جيش مهني كبير	جيش مهني صغير
تعريف المهمة الرئيسية	الدفاع عن الأراضي	دعم التحالف	مهمات جديدة (مثال حفظ السلام، مهمات إنسانية، وما إلى ذلك)
عسكري مهني مسيطر	قائد معركة	مدير أو تقني جندي	رجل الدولة، جندي أكاديمي
مواقف عامة تجاه العسكريين	موقف داعم	موقف متردد	موقف غير مبال
العلاقات مع الوسائل الإعلامية	مدرجة	لها صفة التلاعب	لها اعتبارها، وهي مفضلة، ومعززة
موظفون مدنيون	مكون ضعيف	مكون وسطي	مكون مهم
دور النساء	هيئات منفصلة أو مستبعدة	تكامل جزئي	الاندماج والتكامل التام
دور الزوجة	جزء لا يتجزأ	ملتزمة جزئيا	معزولة
المثليون في الجيش	معاقبون	يتم التسامح معهم	مقبولون
معارضة الرأي	محدودة أو محظورة	يسمح بها بشكل روتيني	تندرج في إطار الخدمة المدنية

في الوقت عينه مع السياق الأميركي اللاتيني، فلا التحديث ولا المهنية استطاعا حل مشكلة التدخل العسكري في السياسة»[1].

النهج الثاني للإصلاح العسكري

إن استنتاج هذه التأملات حول المهنة العسكرية واضح تماماً: لا يكفي الحد من امتيازاتها وصلاحياتها، ويجب إعادة تعريف مهمتها وخصائصها. وهذا يعني، أن تكيف القوات المسلحة في سياق ديمقراطي لن يكون عملية مستقرة إذا لم ينطوِ على تغييرات في تعريف المهنة باتجاهين مزدوجين لتحركها نحو ميادين تخص الجيش وتكيفها مع الاحتياجات الجديدة لعالم تغيّر. وبالعودة إلى مخططنا الخاص بالإصلاح العسكري، هذا يفترض كما أشرت إليه، إضافة بُعدٍ جديدٍ للنموذج الذي لخصنا فيه هذه العملية ذات التحولات المهنية المزدوجة.

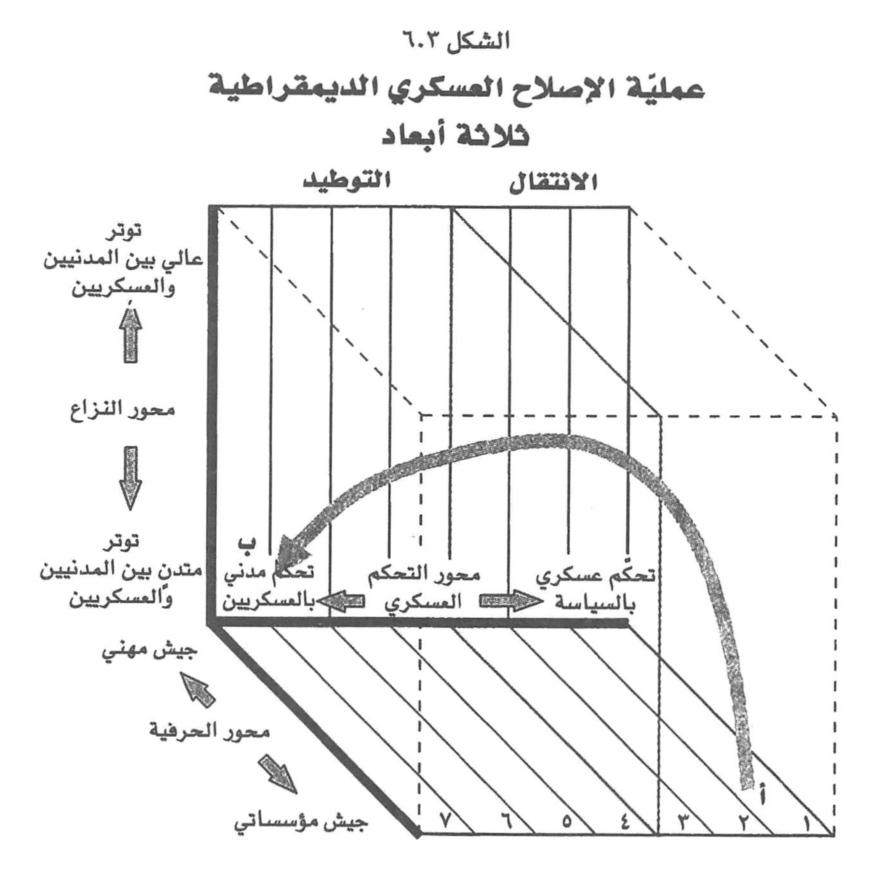
في الشكل ٦.٣ أضفت محوراً أفقياً جديداً، يتمثّل في تطور الجيش المؤسساتي إلى الاحترافية أو المهنية. تستلزم عملية الإصلاح الديمقراطي كي تنجح تقدماً متوازياً في المحورين الأفقيين، بالتزامن مع تخفيض مستوى الصراع الناجم عن التحولات السابقة قدر الإمكان. في الشكل ٦.٣، انطلقت من نقطة رمزت إليها بالحرف A (أ)، تبيّن أن القوات المسلحة هي على درجة مرتفعة في التدخل والمؤسساتية، ومن دون توترات مع السلطات المدنية، وإذا ما انتقلنا إلى النقطة B (ب)، فنجد أن الجيش يتجه نحو المنطقة المهنية، التي يوجد فيها تحكم مدني ومؤشر منخفض للصراع. عادةً ما يتطلب الانتقال من النقطة A (أ) إلى النقطة B (ب) كما أشرنا في الشكل ٦.٣، تقدماً موازياً تقريباً في كلا المحورين الأفقيين والمرور بنقاط الصراع أو التوتر في العلاقات المدنية ـ العسكرية.

يجب الأخذ بعين الاعتبار، أن من الصعب جداً طرح عملية إصلاح عميقة جداً،

(١) فيتش (١٩٩٨)، ص ٣٥.

الشكل ٣.٦

عمليّة الإصلاح العسكري الديمقراطية
ثلاثة أبعاد



من شأنها الحفاظ على المسافة التي تفصل بين المواقع القريبة من النقطتين A (أ) وB (ب). من غير الممكن أن نجد برنامجاً إصلاحياً، قد ينقلنا بضربة واحدة من الدكتاتورية العسكرية، على سبيل المثال، إلى الديمقراطية المستقرة. لا أعرف حالةً أدت إلى حدوث ذلك. في الحالة الإسبانية، استغرق تنفيذ الإجراءات على النحو المنسق في المحورين الأفقيين للوصول إلى منطقة الديمقراطيات الوطيدة، فترة طال أمدها ثلاثة عشر عاماً. لذا، إن أي نوع من الإصلاح، سينطلق من البت في تحديد نقطة تواجدنا على المنحنى AB، وهي التي تعني تقريباً تحديد في أي مستوى تتواجد البلاد لانطلاق الإصلاح وفقاً لمستويات التدخل السياسي أو الحكم الذاتي المبيّنة في الشكل ١.٣. بعد ذلك يتوجب علينا إقرار إلى أي مستوى يمكن

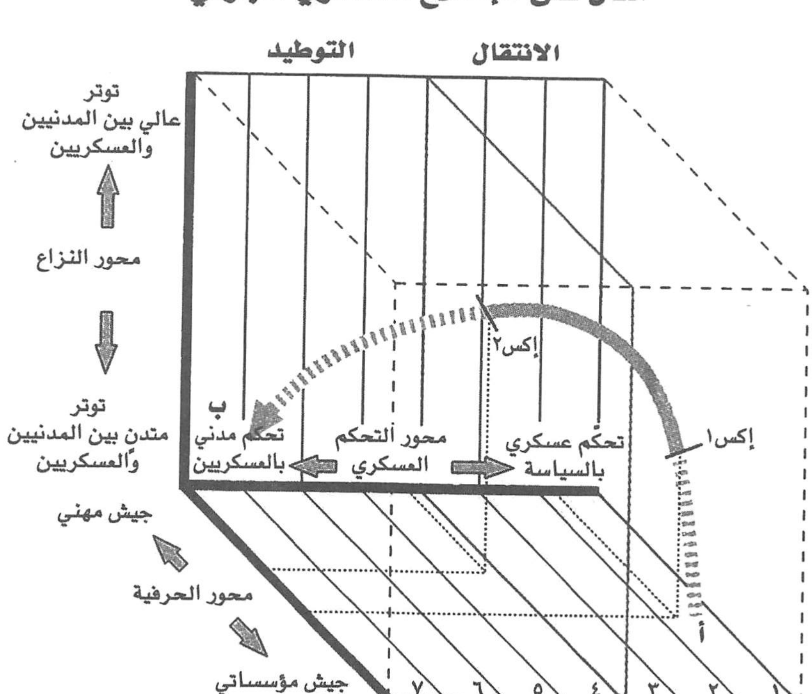
أن تصل مجموعة الإجراءات على محور الامتيازات والمهنية في لحظة معينة، مع الأخذ بعين الاعتبار التوترات المحتملة مع المجموعة العسكرية التي مثلناها على المحور العمودي. في الشكل ٧.٣ تتمثل حالة افتراضية تعبر منها النقطة ١، القريبة جداً من بداية العملية الانتقالية، لتصل للنقطة ٢ على حدود المرحلة التي أطلقتُ عليها مرحلة التوطيد.

لذلك، إن الإصلاح العسكري الديمقراطي ـ أو جزءاً منه ـ هو تجميع منسق لأفعال إجرائية ممكنة في لحظة ممكنة على المحورين اللذين لخصنا من خلالهما السياسة العسكرية، مع إيلاء الاهتمام للمحور العمودي، أي لقبول المجموعة العسكرية التدريجي بالوضع الجديد القائم. ينبغي أن أشدد مجدداً على أنه يجب التصويب في ترتيب الإجراءات وفي تنسيق المحاور الثلاثة ـ فرضاً أنها ليست أقساماً راكدة على الاطلاق ـ ووضع سقف ووتيرة للإصلاحات التي تنفَّذ، ولا سيما، لتطوير العملية الانتقالية الشاملة. عندما نصل إلى اعتبار أن رسماً بيانياً شرحياً بثلاثة محاور من شأنه أن يسمح من دون شك بدراسة الاحتمالات والبرمجة لإصلاح أكثر عمقاً، يمكننا أن نتساءل عما إذا كان من الممكن وضع بعض القواعد الأساسية التي قد تعود بالنفع على هذا النهج وتساعد على طرح تطبيقه في كل بلد محدد. لا يتعلق الأمر بمحاولة غير معقولة ترمي إلى إصدار قوانين منبثقة عن التجربة الإسبانية وعن تجارب بلدان قليلة أخرى، غير أنني أقترح ببساطة مجموعة قواعد من شأنها أن توجه التخطيط لإصلاح عسكري، ولا سيما إذا ما تم اتّباع البيان التوضيحي المقترح.

أولى هذه القواعد، التي يمكننا أن نسميها الاعتماد المتبادل، تشير إلى أنه لا يمكن التقدم من خلال تركيز الجهود على محور واحد. فالحكومة التي تريد تعزيز التقدم في التحكم بالعسكريين من خلال تشريع أكثر ديمقراطية، ستثبت أن استقرار النتائج يتعلق بالتطورات السياسية في البلد عينه، كما في إحراز تحولات موازية لمفهوم المهنية أو للمهمات التي يقوم بها العسكريون. إن عرقلة الأداء في أحد

الشكل ٧.٣

مثال على الإصلاح العسكري الجزئي



المحاور الأفقية أو التراجع في الإطار السياسي أو في دور الأدوات المتاحة لدى الحكومة للسيطرة على النزاعات والاضطرابات، سيؤدي إلى توقف العملية برمّتها.

تشير القاعدة الثانية إلى ضرورة إجراء تقييم دقيق لإمكانيات تفجر الصراع، وكذلك لإمكانيات دعم الإصلاح في عملية إصلاح ديمقراطي أكثر شمولية. لذا، فإننا نستطيع أن نسميها قاعدة وضع شروط الإطار السياسي في كل لحظة. قبل الشروع في عملية الإصلاح، من الضروري دراسة نقطة الانطلاق وتحديدها، وكذلك الوضع الذي سيبلغه تحقيقها، وذلك تبعاً للوضع السياسي السائد في لحظة الشروع بها وأثناء وضعها حيز التنفيذ.

القاعدة الثالثة، هي قاعدة التوازن بين مسارات التقدم في كل محور، وهو أمر مهم لاستغلال كل الإمكانيات التي توفرها كل ظرفية سياسية ولتجنب العراقيل أو

الصعوبات التي تواجهها عملية الإصلاح الشامل. من الصعب جداً تنفيذ عملية الإصلاح وتحقيق استمراريتها من دون تقديم حل لضمان هذه الاستمرارية حتى الوصول إلى وضع التحكم المدني الديمقراطي بالقوات المسلحة. بالإضافة إلى ذلك، يجب انتظار توقف التقدم، على الرغم من أهمية التقدم، يجب توقع توقفه، في انتظار نتائج وظروف سياسية تسمح بدفعة جديدة لهذه العملية. إذا كانت هذه العملية تسير وفق وتيرة «Stop and Go» (أي توقف ثم امضِ)، وتم تحقيق تقدم في أحد المحاور يفوق تقدم المحاور الأخرى، يمكننا أن نتوقع توجهاً داخلياً قوياً للتراجع، بحيث أن هذا التوقف سيستعيد مستواه في المحور الذي لديه تقدم أقل من الذي لديه تقدم أعلى.

تحذر القاعدة الرابعة ـ من الحدود إلى التحديث المهني ـ من صعوبات تحقيق تغييرات كبيرة في المسار المهني والإيديولوجي للعسكريين في ظل عملية عامة لتحديث الأفكار والعادات في المجتمع ككل، وهذا مثال آخر على الصلة الوثيقة بين ما يحدث على المحور العمودي وما يحدث على المحور الأفقي الثاني من النموذج.

٤

مقوّمات الإصلاح العسكري

حاولت في الفصل السّابق أن أقدم عرضاً مفصلاً حول عمليّة الإصلاح العسكرية باعتبارها جزءاً ـ أو جزئية ـ من مرحلة الانتقال نحو الديمقراطيّة.

تتطلّب الخطوة التالية وضع قائمة بجملة الإجراءات والسّياسات التي تساعد على دمج عمليّة الإصلاح ضمن المحاور الثّلاثة المذكورة آنفاً، وتحليلها بشكلٍ مطوّل. وكنت قد أشرت في الفصول السّابقة إلى وجود تمايز بين الأهداف والوسائل خلال مرحلتي الانتقال والتوطيد، الأمر الذي دفعني إلى تجزئة الشرح الخاص بوسائل هاتين المرحلتين مستخدماً منهجية الاستدلال المنطقي.

الإصلاح العسكري في المرحلة الانتقاليّة

تركز هذه المرحلة على وقف تدخل الجيوش في السّياسة والتخفيف من حدة النزاع ومن منع حدوث أية انقلابات محتملة.

ط. ١. العوامل المؤثرة في النزاع لدى الجمهور العسكري أو مدى قبوله بعملية الإصلاح (محور عمودي)

ط. ١/١. تشريع الديمقراطية

ذكرت سابقاً، أنّ العلاقات المدنيّة ـ العسكريّة في هذه المرحلة مرهونةٌ إلى حدّ بعيد بالمسار العام للانتقال نحو الديمقراطيّة. وكلما زاد الجهد المبذول لتغيير المؤسّسات الخاصّة بالنظام المتسلّط، سهُل الانتهاء من عملية الإصلاح العسكري. وفي الوقت ذاته، من شأن أخطاء تفعيل الديمقراطية المفروضة أن توقف أو تصعب آليات التحكّم المدني بالقوّات المسلّحة.

في الحالة الإسبانية، امتازت وتيرة الإصلاحات بالنزاهة والسرعة في إجراء الانتخابات الأولى، فشكّلت مع التغييرات التي حملها الدستور الجديد عواملَ ساعدت على سلوك الاتجاه الصحيح. أما الوضع في معظم دول أميركا اللاّتينيّة فجاء مختلفاً، حيث أن البطء في وتيرة بعض العمليات والنقص في المقومات التي تزيد من مستوى رخاء السكّان وانتشار الفساد بشكل واضح، شكّلت كلها عواملَ تنتقص من صدقيّة السّلطة التنفيذيّة وعمليات الانتقال نحو الديمقراطيّة. علاوةً على ذلك، علينا ألا نغفل سلوك النخب السياسيّة وقوى السلطة الاقتصاديّة في عدم رغبتها في العمل المؤسّساتي الديمقراطي، الذي شكّل واحداً من المشاكل، وربّما الأهمّ بينها، لجهة الحؤول دون الوصول بالقوات المسلّحة إلى الديمقراطية. إنّ انعدام الثقة لدى العامة بالسلطة السياسية وقياداتها، يجعل إطلاق مشروعٍ مدنيٍ في ظل الحكم العسكري مستحيلاً.

يشكّل تقدّم العملية الديمقراطيّة وتحصين المؤسّسات الجديدة وتطوير التشريع في مؤسّسات المجتمع المدني، (من حيث أن التشريع هو زبدة عملية التغيير السياسي)، مجموعة العوامل التي بإمكانها المساهمة في قبول الإصلاحات وتخفيف القلق بالإضافة إلى تخفيف النّزاعات في العلاقات المدنية ـ العسكرية.

ط. ٢/١ انتشار النزاعات الداخلية

يتوجّب علينا في حال وجود نزاعات داخلية مفتوحة تتطلب تدخلاً من القوات

المسلحة، إجراء تقييم متأنٍ لمدى إمكانية واحتمال القيام بالإصلاح العسكري. مما لاشك فيه، إن أي نزّاعٍ مسلحٍ داخلي،مفتوح أو قابل للانفجار، يستدعي تدخل الجيش، من شأنه أن يضعَ الأخيرَ في موقع قوة في وجه الحكومة المدنية، التي تعاني بطبيعة الحال عدم الاستقرار جراء هذا الصراع المسلح. تُعد التجارب التي حدثت في بلدانٍ عديدة كالبلقان، وتركيا، وكولومبيا، مثالاً واضحاً لهذه الحالة، حيث بدا جلياً استحالة حدوث أي تقدم سواءً على صعيد الإصلاح التشريعي وتخفيف مستوى التدخل العسكري في الحياة السياسية أو على صعيد القيام بتغييرات جوهرية.

يبدو واضحاً في الحالة التركية على سبيل المثال، إذا لم يتم حل المشكلة الكرديّة سياسياً ومعالجة التّهديدات الإسلاميّة التي تواجه الجمهورية العلمانية، أنه سيكون من الصّعب جدّاً حصول أي نوعٍ من التقدّم الفعلي على صعيد الإصلاح المؤسّساتي، حتى لو أفضت المفاوضات معَ الاتحاد الأوروبي إلى حدوث تغييرات لا يمكن التقليل من شأنها وإن اتسمت بالشكلية. فقد تشكل عمليّة الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي عنصر استقرارٍ من شأنه أن يخفّف من الدور الذي تلعبه القوات المسلّحة، كما أنها ستساعد، في الوقت ذاته، على تخطّي الصراعات الداخلية التي ذكرتها[1].

أما بالنسبة إلى كولومبيا، فإنّ الحرب المفتوحة ضد العصابات تشكل عقبة لا يمكن التغلب عليها نتيجة تبعية القوى المسلّحة العمياء للحكومة، الأمر الذي من شأنه أن يفسّر بعض الحالات التي يشهدها البلد، كسيطرة العسكريين على جهاز الشرطة هناك. لكن من جهة أخرى، إنّ شن هجوم جديد على العصابات من دون تفعيلٍ حقيقي للديمقراطية داخل المؤسسة العسكرية سيشكل حجر عثرة أمام كلّ الجهود، يُضعفف من قوّتها وتأثيرها مع مرور الوقت. وفي هذا الصدد، لم يساعد موقف الولايات المتّحدة الأميركيّة البتّة لأنه لم يدعم بشكل فعلي عملية الانتقال بالجيش ووضعه على سكّة الديمقراطية.

(١) غويني وكاراتيكيليوغلو (٢٠٠٥).

ط. ٣/١ التأثيرات الخارجية

لا يوجد توافق بين الدراسات التي تناولت التأثيرات الخارجية، لا من حيث دور هذه التأثيرات ولا من حيث أهميتها وتوجهاتها. إنّ تجارب النصف الثاني من القرن العشرين كانت خير دليلٍ على ذلك وعلى الأصعدة كافة. من جهته، أكّد الباحث لورانس وايتهيد، «أنّ العوامل الخارجية في فترة السلم تلعب دوراً ثانوياً في إعادة بناء الديمقراطيّة[1]، يبدو أنّ نهجه متأثرٌ جداً بالتطور الأميركي حيث كان للولايات المتحدة الأميركية في ما يتعلق بالديمقراطية دور سلبي في الكثير من الحالات وغامض في معظمها»[2]. في حين شكّل موقف الدّول الأوروبيّة الديمقراطية والدعم الذي قدّمته ومجتمعها المدني، مرجعاً واضحاً يُحتذى به، وعاملاً بالغ الأهمية في عمليّة انتقال بلدان الجنوب الأوروبي الثلاثة إلى مرحلة الديمقراطية في السّبعينيات، إذ يُعتبر ومن دون أدنى شكٍّ، واحد من العوامل التي ساعدت تلك الدول الثلاث على الوصول وبنجاحٍ ملحوظٍ إلى تحقيق الديمقراطية.

لا يخفى على أحد الدور البارز لحلف شمال الأطلسي، هذا الدور الذي كان حاسماً في رسم السياسة الأوروبية، وتحديداً في المراحل الأولى منها، حيث شكّل الانضمام إليه المطلب المرجوّ لسكّان هذه البلدان نظراً لأهمية العضوية في هذا الحلف[3]. وقد تضمن برنامج الحزبين الإشتراكيين اليوناني والإسباني بين العامين ١٩٨٠ و١٩٨٢ مطلب الانسحاب من حلف شمال الأطلسي (NATO)، بيد أنّ انضمام

(١) وايتهيد (١٩٩٤)، ص ٤٠.

(٢) في وايتهيد (١٩٩٤) يوجد تقييم لدور الولايات المتحدة في عمليات التغيير السياسي في أميركا اللاتينية. للمقارنة بين النفوذ الأميركي والأوروبي، راجع أودونيل (١٩٩٧b)، ص ٢٣٠.

(٣) حالة تركيا هي توضيح لهذه الحقيقة. لقد كانت تركيا عضواً في حلف شمال الأطلسي لسنوات عديدة من دون إطلاق أي دعوة للإصلاح. وفي المقابل، إن الشروط التي وضعها الاتحاد الأوروبي لبدء محادثات الانضمام إليه، أدت بالفعل إلى إصلاحات كبيرة، على الرغم من أنها كانت جزئية، في قدرة تدخل القوات المسلحة في السياسة.

البلدين إلى اتفاقية السّوق الأوروبيّة المشتركة سنة ١٩٨١ بالنسبة لليونان، وسنة ١٩٨٦ بالنسبة لإسبانيا، كان السبب في التراجع عن مطلب الانسحاب من الحلف.

ط. ٤/١ التناسق في عمل الحكومة.

أردت من خلال هذا التعبير تلخيص دور رئاسة الحكومة، الذي يجب أن يتضمن موضوع الإصلاح كأولويّة على جدول أعمالها السياسي، والعمل المنظم للسلطة التنفيذيّة التي يقع على كاهلها إدراج هذا الإصلاح بدرجةٍ عاليةٍ من الدقة والتنسيق. وليس من الصعب ملاحظة أنّ العوامل التي تؤثر في النزاع مع القوى المسلّحة لا يمكن السيطرة عليها من قبل وزير الدفاع، الذي يتوجب عليه الدفع بعملية الإصلاح قدماً. وفي المقابل، يندرج هذا الدور في فلك السلوك العالمي للحكومة. ومن هنا تبرز الحاجة إلى عدم اعتبار سياسة الإصلاح العسكري تصرفاً منعزلاً بحد ذاته، وإنما هي جزء لا يتجزّأ من سياسة الإصلاح العام.

في الحالة الإسبانية، كان تعيين عسكري نائباً لرئيس الحكومة من قبل الرئيس أدولفو سواريز بمثابة اعترافٍ بأهمّية الموضوع وطريقة لدمجه في العمل الحكومي المنظّم. فيما بعد، وفي فترة التوطيد، دمج فيليبي غونزاليس بشكل واضح السياسة الدفاعية مع السياسة الخارجية والعامة للحكومة من خلال ما سمّي مجموعة القواعد والنصائح «ديكالوغو»، والتي عُرضت على البرلمان قبل استفتاء ١٩٨٦، وعلى الرغم من الاختلاف بين المثالين، إلا أنّ كليهما يصبّ في الفكرة التي أود توضيحها في هذا الفصل.

ط. ٥/١ سلوك الفعاليات السياسية البارزة

يُعتبر هذا العنصر من العناصر المعقدة التي قد تؤثر في تعزيز العملية وفي خفض حدة النزاع أو تأجيجه على حد سواء، عبر زيادة التوتر في العلاقات بين المدنيين

والعسكريين. وفي السياق ذاته، يُعتبر هذا العنصر من العوامل الوثيقة الارتباط بخصوصية كل بلد، الأمر الذي من شأنه أن لا يدع مجالاً للتعميم.

في المرحلة الانتقالية الإسبانية، يجب الأخذ بعين الاعتبار مسألتين معروفتين جداً. تتعلق إحداها بحوار المعارضة مع الحكومة والبحث عن التّوافق، ومع المجتمع المدني أيضاً، بخصوص عدة مواضيع تعتبر ضرورية لضمان سير العملية الانتقالية بشكل جيد. لذلك اعتبرت اتفاقات ومواثيق «الاتفاقيات» الحجر الأساس في الحالة الإسبانية، وقد وصفها ألفريد ستيبان قائلاً: «في الأوقات الاستراتجية، عرفت المعارضة الإسبانية أن تختار بمهارة بين المتطلبات والصفقات، كما أن العملية الديمقراطيّة انتقلت من طور «الإصلاح المتواضع» الذي بدأت به الحكومة وصولاً إلى «الإصلاح المتفق عليه» مع المعارضة الديمقراطيّة، وتم الاتفاق على قطع أي صلة مع الماضي، وذلك بالتفاوض مع المعارضة. هذا التعاون بين الحكومة والمعارضة في المرحلة الانتقالية كان من شأنه التخفيف من احتمالات صدور أية ردود أفعال من قبل القوات المسلحة»[1].

إحدى المسائل الأخرى الواجب التطرق إليها في الحالة الإسبانية، وذلك نظراً لأهميتها وخصوصيتها بالنسبة لبلدنا، سلوك الملك خوان كارلوس، ولا أقصد بذلك تدخله ضد الانقلاب على الدولة في شباط/فبراير العام ١٩٨١، كما لا أقصد أيضاً سلوكه المستمر والداعم للسياسات العسكرية لمختلف الحكومات ولا سيما في المراحل الأولى التي كان فيها الجيش يعتبره الوريث الشرعي للقائد الأعلى، وبالتالي عليه إطاعته.

ط. ٢. سبل التقليل من قدرة العسكر على التدخل في السياسة (المحور الأفقي الأول)

بالنّسبة لاجراءات الإصلاح العسكري التي تقلّل من تدخل القوات المسلّحة في

(١) ستيبان (١٩٨٨)، ص ١٢٠.

السياسة وتعزز الحكم المدني في هذه المرحلة، علينا أن نذكر بشكل أساسي أمرين هما: العمل التشريعي بالنسبة للدفاع الوطني، والتقليل من الحضور العسكري في المراكز الإدارية المدنية.

ط. ١/٢. التشريع في الدفاع الوطني

من الضروري جداً إصلاح التشريع الأساسي في ما يتعلق بالدفاع انطلاقاً من أنّ من الواجب بمكان تغيير البنية القانونية الموروثة في كافة البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وكما هو واضح، فإنّ هذا الموضوع يتعلّق بالإصلاحات القانونية الأخرى، وبشكل خاص بإعداد دستور جديد. إنّ الحالة التشيلية مثالٌ واضحٌ على ضرورة تعديل قوانين الدفاع بالتزامن مع الحاجة لتعديل الدستور. في هذه المرحلة بالذات، تطفو على السطح مشكلة ما إذا كان من الواجب وضع قانون وإصداره مع العلم المسبق بعدم القدرة على تطبيقه بشكل كامل. وعلى الرغم من صحة النظرية القائلة إن القوانين توضع بغية تنفيذها، غير أنّ القلق الأكبر في هذه المرحلة الإصلاحية يكمن في مدى جودة تحضير التشريع ليرسم الطريق الّتي ينبغي اتّباعها، وما يجدر تجنّبه هو أن يكون الاتفاق مع العسكريّين أو حتى شروطه، سواء كان واضحاً أم لا، سبباً في صياغة تشريعات لا تنسجم مع مستويات الديمقراطية التي تم الوصول إليها، أو سبباً في بقاء دعمٍ ما للقوات المسلحة لأحد المجالات على حساب غيره. وفي هذه الحالة، من الأفضل تأخير استصدار التشريع الجديد. وبعيداً عن خصوصية كل بلد، نقدم هنا قائمة بالمهمات التي يجب تنفيذها:

- تعريف قيادة القوات المسلحة المعنية بالمؤسّسات المدنية الديمقراطيّة: إنه موضوع بسيط يتمحور حول الدور المنوط بها في حالة الجمهوريات الرئاسية في أميركا اللاتينية. أما بالنسبة إلى إسبانيا، فإن الأمر يبدو أكثر تعقيداً باعتبار أنّ زعيم الدولة، أي الملك، كان

يتولى قبل صياغة الدستور القيادة العليا للقوات المسلحة، وصولاً إلى نظام ملكي برلماني بعد المصادقة على دستور العام ١٩٧٨. على الرغم من أن الأمر مدعاة للسخرية، تضمّن الدستور إشارة إلى أنّه من المناسب المحافظة على تسمية «قائد» لزعيم الدولة أو لرئيس الجمهورية، مسمًّى قائد هيئة الأركان العامة كل مسؤول عن قيادة الجيوش البرية أو البحرية أو الجوية، ونظراً لوجود قيادة مشتركة للجيوش الثلاثة في إسبانيا، سمّي من يتولاها بالقائد الأعلى لقوات الدفاع، وهي التسمية المتعارف عليها في أوروبا.

• إيلاء وزير الدفاع اهتماماً خاصاً، باعتباره شخصية لا تحظى بتعريف واضح داخل الأنظمة المتسلطة: بناءً على ذلك، من الواجب دعم دوره قانونياً وفعلياً للوقوف في وجه نزعة القوات المسلحة إلى الولاء المطلق للرئيس أو لقائد الدولة، وهذا من شأنه أن يزيد من محاولات العسكريين تعزيزَ استقلاليتهم. وتكمن الصيغة المناسبة لتحقيق ذلك في منحه هامشاً واسعاً من صلاحيات الرئيس بتفويض من الأخير.

• تشكيل مجلس دفاع وطني أو جهاز مشابه: من شأنه إظهار اهتمام الحكومة الديمقراطية في معرفة الشؤون العسكرية للبلاد والتخطيط لها وإدارتها.

• تحويل أي جهاز عسكري في مركز صنع القرار، إن وُجد، إلى جهاز استشاري لرئيس الحكومة أو لوزير الدفاع: على مدى التاريخ، امتازت المؤسسات الجماعية بطبيعة لا تتماشى مع النظام الذي يعتمد على التكامل والفاعلية في ظلّ إدارة هرمية تتطلّب تحمل المسؤوليات ذات الطابع الفردي والواضح. ومن جهة أخرى، فإن المؤسسات الجماعية تظهر عادةً في الوقت الذي يهيمن فيه العسكريون على السلطة السياسية، وفي حال استمرار تلك السيطرة في ظل الديقراطية فإنها ستتحول، بطبيعة الحال،

إلى أداةٍ للدفاع عن المصالح الخاصة أو ستدعم، بشكلٍ أو بآخر، القوات المسلحة ضد النظام الجديد. ولقد رأينا مدى ضرورة أن تتم عملية نقل العسكريين من المراكز المؤسساتية إلى مراكز أكثر مهنيةٍ، إن توفّرت رغبة حقيقية في ترسيخ عملية الإصلاح العسكري.

• تعريف مراحل وضع الساسيات الدفاعية والعسكرية: هذا الموضوع لا يمكن مناقشته بعمق إلا بعد تحديد ماهية السياسة العسكرية، بيد أن من الضروري وضع آلية ديمقراطية لتشكيل هذه السياسات في الإصلاحات القانونية الأولى، مع أنّ الواقع يشير إلى ضرورة حل هذه المواضيع في المراحل المتقدّمة.

• تشكيل وزارة للدفاع وتعزيز دور الوزير باعتبارها قسماً يتوافق تدريجيًا مع الديمقراطيات الأوروبية الراسخة: كما جاء في الفقرة السابقة، إن هذه المهمّة مرتبطة بمرحلة توطيد الديمقراطية، ولكنّها تصبح أكثر جدوى عندما تدخل في الإصلاحات القانونية الأولية حتى وإن كان تطبيقها بكامل فاعليتها سيتم في المرحلة اللاحقة.

• إقامة نظام مخابراتي للدولة ومخابرات عسكرية مع ضمان بقائها تحت السيطرة المدنية: في بعض البلدان، يجب طرح هذا السؤال كأولوية، ومثالاً على ذلك لدينا البيرو من بعد فوجيموري ومونتيسينوس، بالإضافة إلى صربيا ومونتينيغرو من بعد ميلوسيفيتش. ولكن على أية حال، يجب معالجة هذا الموضوع في المراحل الأولى من الإصلاح العسكري. من الملاحظ أنّ القوات المسلحة التي تتمتع بقدرة استخباراتية مستقلة في ما يخص المعلومات المتعلقة بالأمور الداخلية، تميل بشكل مؤكد للتدخل في شؤون البلد، الأمر الذي سيمنحها ميزات مؤسساتية تخولها الدخول في حوارات مع بقية أجهزة الدولة. في الحالة الإسبانية، اتخذت عملية تحويل جهاز المخابرات العسكري والداخلي في النظام السابق والتابع

للمركز الأعلى للدراسات الدفاعية (CESID)، وجعله أداة في خدمة الحكومة الديمقراطية، طابعاً سرياً ومطولاً، كما أنّها لم تحظ بالاهتمام المناسب في مرحلة توطيد الديمقراطية.

• إصلاحات لا بد منها في مجال القضاء العسكري: إنّ عملية التوفيق بين القضاء العسكري والنظام الديمقراطي، دقيقة ولا تختصّ بالتغييرات الكبيرة والسريعة للمرحلة الانتقالية. في المقابل، وبناءً على الحالة الخاصة بكل بلدٍ، من المحتمل أن يكون إجراء إصلاحٍ مستعجلٍ ضرورياً. وهذا الأمر لا يحلّ المشكلة بالكامل ولكنه قد ينهي، على سبيل المثال، بعض الحالات التي تقوم بها المحاكم العسكرية بمحاكمة المدنيين والتي تتعارض مع الأصول الديمقراطية. وتتطلب كل حالة القيام بدراسة مضمون الإصلاح الأولي، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة ربطها بحاجتها آنذاك، ذلك أن من الصعب بمكان تهيئة الظروف/الشروط من أجل عملية واسعة لإدراج القضاء العسكري في السلطة القضائية الديمقراطية الوحيدة. في إسبانيا، أشارت كل مواثيق «الاتفاقيات» بين الحكومة والمعارضة إلى هذه المواضيع الطارئة واعتبرتها بنداً من بنود الإصلاح القانوني حتى لو جاء تطبيقها متأخراً. إنّ وجود القضاء العسكري المستقل يعتبر عنصراً داعماً للمؤسسة العسكرية. لذلك، من الطبيعي جداً في ظل ظروفٍ غير ديمقراطيةٍ أن يتحول إلى أداة قمعٍ سياسيةٍ وآليةٍ للمحافظة على النظام العام. وفي هذا السياق، لابد من معالجة هذا الموضوع منذ المراحل الانتقالية الأولى وفق ما يتطلبه الأمر. بيد أن القضاء العسكري هو أيضاً أداة تحصين للاستقلالية العسكرية والمحافظة على القيم والمعايير المختلفة والتي قد تتعارض مع قيم المجتمع الذي يمر في طور الانتقال إلى الديمقراطية. إنّ إصلاح هذا الوضع قد يخلق عقباتٍ كبيرة، ولذلك في معظم الحالات، يتم التطرق إلى هذا الموضوع في فترة التوطيد

وحسب. تشير التجارب في العديد من البلدان إلى أنّ العسكريين يحاولون دائماً المحافظة على قضاءٍ مستقلٍ بغية الإبقاء على امتيازات المرحلة السابقة للديمقراطية، وكوسيلة للقيام ببعض التصرفات التي تنطوي على انتهاكاتٍ لحقوق الإنسان، أو ببساطة تامة للحصول على امتيازات على حساب المجتمع المدني. وبناءً على ما تقدم، إن من الواجب الشروع ببرنامج تغييرات قانونية تتناسب مع العملية الانتقالية ومع مقومات الإصلاح العسكري الأخرى.

ط. ٢/٢. خفض الحضور العسكري في المجالات الإدارية ذات الطابع المدني:

تتصف الأنظمة الدكتاتورية بالاعتماد المفرط على عناصر من الجيش ليس في مراكز صنع القرارات السياسية أو المناصب الحكومية وحسب، وإنما أيضاً في مراكز تقديم الخدمات التي تتخطى مجال العمل الخاص بالقوات المسلحة.

ط. ١/٢/٢. الشرطة والنظام العام:

إنّ الجهاز الأكثر استخداماً هو جهاز الشرطة وباقي القوى التابعة للنظام. يُعتبر تمدين الشرطة عنصراً أساسياً في عملية التحكم بالسلطة العسكرية. في كولومبيا مثلاً، ليست السيطرة على جهاز الشرطة من قبل العسكريين ضمانةً فعالةً جداً بل امتياز يحظى به الجيش في ظل الظروف الخاصة التي يمر بها البلد. أما في الحالة الإسبانية، فإن عملية إبعاد الشرطة عن قبضة الحكم العسكري ومحاولة تجنيبها أن تكون فرعاً إضافياً لتوظيف المسؤولين العسكريين قد تمت بسهولةٍ نسبيةٍ، عبر إدراجها في إجراء أوسع يعتمد على تغيير صورة الشرطة في عهد فرانكو (الرماديون) والتي تضمنت تغيير اللباس الرسمي والصورة الخارجية. شكّل فصل جهاز الشرطة عن الحكم العسكري معياراً أساسياً في مسارات السلام في مختلف بلدان أميركا الوسطى. وفي

الوقت الراهن، في الكثير من البلدان التي تعاني من مستويات فساد مرتفعة في جهاز الشرطة المدنية، تظهر ميولٌ واضحةٌ لتولي هذه المهام والمسؤوليات من قبل القوى المسلحة. بيد أن عواقب الاعتماد على الجيش بدلاً من القيام بإصلاحات في جهاز الشرطة قد تكون أشد خطراً على العملية الديمقراطية.

ط. ٢/٢/٢. أجهزة إدارية أخرى:

ثمة فروع أخرى في الإدارة هي في العادة متّصلة بالنّقل الجوّي والبحري، كالمرافىء والمطارات والمراقبة الجوّية والأرصاد الجوّيّة... الخ، غير أن تحديثها ليس ذا أهميةٍ كبيرةٍ جداً. مع العلم أنّ هذه الأجهزة تجعل من تسيير أمور بعض فروع الإدارة أكثر صعوبة وتحمل في طيّاتها امتيازاتٍ تعود إلى فترات سابقة ومنافذ لا يمكن التحكم بها واحتمالاتٍ كبيرة في أن تصل القوات المسلحة إلى آليات فساد، لذا يجب التنبه إليها.

ط. ٣/٢/٢. أجهزة المعلومات:

من الضروري في هذه الفترة وضمن برنامج تخفيض التدخل العسكري في السياسة، التطرق إلى موضوع السيطرة على أجهزة المعلومات الذي تم تناوله في فقرة الإصلاحات القضائية والذي يعتبر عادة موضوعاً جوهرياً في المحافظة على الأنظمة الدكتاتورية، والتحكّم بخدمات المعلومات، ولا توجد حلول سهلة أو جاهزة لهذه المشكلة. والجدير ذكره هنا، إنّ ربط هذه النشاطات برئيس الجمهورية مباشرة هو في كثيرٍ من الحالات، شكل من أشكال تحقيق استقلالية للعسكريين إذا ما استمروا في إدارة هذه الخدمات.

وكقاعدة عامّة، يمكن اعتبار خفض مكانة هذه الأجهزة وحجمها وسيلة أولى، كما يفضّل إنشاء أكثر من جهاز يوضع أحدها على سبيل المثال تحت إشراف وزير الدفاع بشكلٍ مباشر وآخر تحت إشراف وزير الداخلية.

ط. ٣. تدابير وإجراءات التحول المهني (المحور الأفقي الثاني)

العمل في هذا المجال هو بالدرجة الأولى من صلاحيات مرحلة التوطيد، على الرغم من أن هذا النوع من الإجراءات يتطلب، من جهة أولى، من القائمين عليها من المسؤولين المدنيين، حداً أدنى من معرفة السلوك والعادات العسكرية، وأن يكونوا متآلفين مع مناهج وتقنيات التشكيل العسكري، بالإضافة إلى مزايا أخرى. من جهة ثانية، تستدعي هذه الإجراءات مزيجاً من الصلابة والبراعة لأن مفعولها لا يسري بشكل مباشر وتكمن صعوبتها في التطبيق وليس في الصياغة. باختصار، تحتاج هذه التدابير والإجراءات إلى الوقت والإصرار، وهما خاصتين لا تمتان بصلة إلى هذه المرحلة الانتقالية وإنما إلى مرحلة التوطيد.

لكن من المرجح والمتوجّب، أن تؤخذ، في المرحلة الانتقالية، إجراءات من شأنها توجيه التجمع العسكري نحو قيم ومبادئ المجتمع المدني. كما يمكننا الإشارة إلى إجراءات أخرى، ذات طابع رمزي، تدعم مرحلة الكفّ عن التدخل في السياسة من قبل العسكريين (التخليص)، من بينها يمكننا أن ننوه بالتالي:

- تنظيم وضبط وضع العسكريين الذين يودون المشاركة في السياسة من خلال مناصب انتخابية أو انتمائهم لواحد من الأحزاب السياسية، من خلال الفصل الواضح والجلي بين المهنة العسكرية والسياسية.
- إدخال مادة حقوق الإنسان في المناهج الدراسية للأكاديميات، وفي الوقت نفسه، وضعها، ضمن المطالب التدريجية، حَيّزَ التطبيق وفوق كل اعتبار في حالة وجود خدمة علم إلزامية.
- إدخال معايير العلمانية و/أو التسامح بين مختلف الأديان.

• حذف شعارات النظام الحاكم الأسبق ورموزه من المكاتب الرسمية، الثقافية، ومراكز التدريب، وإلغاؤها تدريجياً.

• تعزيز العلاقات مع جيوش البلدان الديمقراطية، وتحفيز المشاركة مع المؤسسات الأمنية ذات الطابع الإقليمي، وهذا يعني، تواصل مباشر مع جيوش أكثر مهنية.

• في غالبية الحالات، ينبغي ويجوز في غالبية الحالات المضي قدماً بتقليص حجم القوات المسلحة، بغض النظر عن الإجازة، في وقت لاحق، بتغييرات وتجديدات أكثر جوهرية تؤثر على هرم القادة والضباط أو على هيكلية القوات.

بالإضافة إلى الإجراءات السابقة، من المتوقع في المرحلة الانتقالية، أن يتوجّب على الحكومة الديمقراطية الجديدة مواجهة مشكلة انتهاك حقوق الإنسان والإساءة إليها في النظام السلطوي السابق، كما في الأنظمة الدكتاتورية في أميركا اللاتينية أخيراً، وضمن مثال آخر مختلفٍ تماماً، في البلدان التي شكلت يوغوسلافيا سابقاً. غير أنه لا يمكن التعميم في هذا الموضوع على المستوى العالمي. تؤكد الدراسات حول أميركا الجنوبية أن إدارة هذا الموضوع معقدة بشكل كبير وأن امتيازات معينة أو قرارت عفو، كالتي منحت في الأرجنتين والأوروغواي، أو الحاجة إلى الحصانة كما في الجيش التشيلي، من الممكن أن تجنّب على المدى القصير نشوء نزاعاتٍ كبرى مع العسكريين وحتى محاولات انقلاب عسكري، إذا ما ظهرت بالوقت المناسب، لأن الديمقراطية لا يمكن أن تبسط وتسود من دون إيجاد حلول لهذه القضايا، وما يبرهن على ذلك أن تلك البلدان الثلاثة توجّب عليها إنشاء لجانٍ للحقيقة وإطلاق العنان للسلطة القضائية لإنهاء مظاهر الإفلات من العقاب والمحاسبة التي كانت منتشرة.

ما اختبرناه في المراحل الانتقالية لبلدان الموجة الثالثة، يؤكد صعوبة إيجاد حلول لهذه المشاكل بطريقة مرضية، في حال لم تتوفر شروط القيام بذلك في الأشهر الأولى من المرحلة. من جهة أخرى، يجب العدول عن أي تسهيلات عسكرية لأسباب

أيديولوجية، وعلى العكس، من المفضل القيام بذلك من أجل تصحيح حالات فساد واضحة.

عند صياغة وتطبيق سياسات انتقالية احترافية، يجب الأخذ بعين الاعتبار تأثير التصرفات في المحورين الآخرين للنموذج. إنَّ إصلاح القضاء العسكري الذي يمنع إمكانية محاكمة المدنيين لا يلغي فقط الاحتفاظ بنوع من السلطة وملاءمة وضع الجيوش مع المتطلبات الديمقراطية، وإنّما يبثّ رسالة واضحة إلى العسكريين حول التغييرات ذات الطابع المهني التي يتطلبها المجتمع. بالمثل، علينا أن نأخذ بعين الاعتبار أنه، في حالات النزاع الشديدة بين المدنيين والعسكريين، من الناحية العملية، فإنّه من غير الممكن القيام بأعمال تلقى نجاحات بالنسبة للتحول المهني.

الإصلاح في مرحلة توطيد الديمقراطية وتعزيزها

في الفصل الثاني، تمّ تعريف مرحلة التوطيد الديمقراطي انطلاقاً من العلاقات بين المدنيين والعسكريين كتلك التي تتخطّى تدخل العسكريين في السياسة، حيث تنتقل الحكومة المختارة إلى تهيئة سياسات القوات المسلحة الدفاعية والعسكرية والموجّهة لعملها. وكما فعلت في الفصل السابق، سأحلّل مجموعة المعايير والإجراءات الخاصة بهذه المرحلة من خلال ثلاثة محاور صمّمت بواسطتها نموذج الإصلاح العسكري.

س. ١. العوامل المؤثرة في النزاع مع التجمّع العسكري أو في قبول عملية الإصلاحات (محور عمودي)

قد تكون هذه العوامل متطابقة في التعداد مع المرحلة الانتقالية. وتقتصر التغييرات الكبرى على الشكل الذي تنفّذ فيه تأثيراتها، لأن مرحلة التوطيد لا تتسم بتغييرات كبرى وسريعة بل بتغييرات أكثر ديمومة تتكيّف مع الطرق الجديدة المتسقة للديمقراطية.

وفي هذه الحالات، إنّ تصرف الأشخاص المعنيين، والتناسق مع عمل الحكومة، وحتى التأثيرات الدولية تحظى بطابع الدعم وليس الحسم.

في التأثيرات الدولية، هناك احتمال تحسين العلاقات مع البلدان المجاورة في مجالي الدفاع وتطبيق إجراءات الثقة تدريجياً، بما معناه، وضع مضمون وفحوى جديين لعلاقات الجيش مع الآخرين. كما أنّ الانتماء إلى تحالفات ومنظمات أمنية يساهم بتقبل الجيش تدريجياً للديمقراطية كنظام مقبول دولياً ولكون التدخل العسكري في السياسة مُداناً. من جهة أخرى، يفرض العمل مع عسكريّين من بلدان أخرى تحدّياً وفرصة لعناصر القوات المسلّحة على الصعيد المهني. أما بخصوص موضوع حلف الشمال الأطلسي، فيبدو جلياً، وعلى الرغم من عدم إمكانية الاستفادة مميزات منظمة بهذا الحجم، إلا أن دول أميركا اللاتينية، ومن خلال منظمة الدول الأميركية أبرمت العديد من اتفاقات الإدانة المناوئة لأي تحول ديمقراطي يشهده النصف الآخر من الكرة الأرضية.

كما يجب أن نأخذ بعين الاعتبار، أن تطوّر عملية التوطيد، يصبّ الاهتمام على الدعم الشعبي للحكومة الجديدة أكثر منه على شرعية النظام الجديد. بالوسع اتخاذ مجموعة من الإجراءات أو الإصلاحات في حال وجود حكومات قوية، سواء بفعل الدعم الشعبي أو البرلماني. تبيّن المرحلة الانتقالية الإسبانية بوضوح هذا الأمر، بالإضافة إلى دفع عملية الإصلاح انطلاقاً من النصر الانتخابي الاشتراكي الواسع عام ١٩٨٢.

وفي الختام، يجب ذكر العامل الرئيسي في تخفيض حدة النزاع مع التجمع العسكري بشكل مستقرّ ودائم، نتكلّم هنا عن تحقيق تقدّم مهم من شأنه أن يقلّل من الطابع المؤسساتي للجيش وأن يعدل من القيم والمبادئ المغروسة في المهنة العسكرية، بحيث تصبح أكثر اتساقاً وانسجاماً مع التعددية والتسامح اللذين هما أهم ميزات الديمقراطية ونظام الحريات، وأكثر قرباً من القيم المفضلة والمحبذة في

المجتمع. هذا مثال عن الحاجة لتنسيق التقدم والتطور في المحاور الثلاثة التي قمت بتضمينها في النموذج. أي أنّه، لا توجد على المدى الطويل سيادة مدنية إذا كانت هذه الأخيرة لا تشكل مبدأً وقيماً مقبولة ومتعارفاً عليها بين العسكريين باعتبارها ضروريّة في عملهم. ولذلك، يجب تحقيق تغييرات مهمة في المحور الذي كنت قد أطلقت عليه اسم المحور المهني. كتب فيليبي أغويرو أنه، في وضع إسبانيا، وُجدت نقطة تحول حاسمة، في سنة ١٩٨٢ أو ما بعدها، إذ أيقن العسكريون أن لا احتمالات تقدم، حتى ضمن دائرة اهتماماتهم المهنية، خارج النظام الديمقراطي[١]. على السياسة العسكرية أن تتوصل في نطاق تشكيل العمل العسكري إلى هذه النقطة. وانطلاقاً منها، من غير المرجح أن تبرز المشاكل التي نريد طرحها في المحور العمودي بطريقة ملحوظة.

س. ٢. إجراءات تقليص الاستقلالية العسكرية (المحور الأفقي الأول)

كما سبق ورأينا في الفصل السابق، يمكن معرفة حجم عملية الإصلاح العسكري في فترة التوطيد من خلال التطورات والتقدم في مجال تخفيض الاستقلالية العسكرية. والعامل الأساسي في كل مراحل هذه العملية أن تكون الحكومة قادرة على صياغة سياسة عسكرية ووضعها حيز التنفيذ. لذلك، فإنه لمن الضروري، وضع إصلاحات قانونية جديدة من شأنها أن توضح السيادة المدنية وأن تسمح بهذه العملية.

س. ١/٢. الإصلاحات القانونية في مرحلة التوطيد

على الرغم من أن إجراء إصلاحات قانونية يتطلّب بنوداً عديدة، إلا أننا سنشير هنا إلى تلك المكرسة لإزالة الحواجز التي لا تزال موجودة أمام تولي الحكومة المسؤولية الكاملة لتعريف السياسة العسكرية. إن القوانين التي تنظم هذه المواضيع،

(١) أغويرو (١٩٩٥b)، ص ١٣٨.

عادةً ما يُحضَر لها في المرحلة الانتقالية عبر المفاوضات (أو، على أقل تقدير، عبر وسائل الضغط المباشر) من قبل التجمع العسكري. هذا ما لا ينبغي أن يحدث في هذه المرحلة، ولذلك، يجب ألا تكون بعض القوانين تطوراً أو استمرارية لقوانين المرحلة السابقة، بل يتوجب تصحيح نقاط معينة لقوانين كان قد تم تشريعها من قبل حكومات منتخبة. في بعض الحالات، كما في البرتغال، هذه التغييرات تحدث نتيجةً لإلغاء صلاحياتٍ كانت مقررةً في الدستور الأولي. في إسبانيا، ووفقاً لقانون العام ١٩٨٤، تم تعديل بعض النقاط الغامضة ومعوقات أخرى متعلقة بسيادة الحكومة التي لم يكن بالإمكان تجنبها في قانون العام ١٩٨٠، الذي نشرته المحاكم المنتخبة بعد وضع الدستور حيز التنفيذ.

س. ٢/٢. صناعة السياسة العسكرية

أولاً، سيكون من المناسب أن يتم تحديد معنى هذا المفهوم. تبعاً لـ «فيتش»، أفهم أن السياسة العسكرية «هي مجموعة سياسات الحكومة التي تتناول العلاقات بين المدنيين والعسكر، بما معناه، العلاقات بين القوات المسلحة، والدولة، وباقي المجتمع»[1].

بكلمات أخرى، هي مجموعة إجراءات ومعايير تدير من خلالها السلطة التنفيذية وتوجه التجمع العسكري ضمن إدارة الدولة وعلاقاتها مع المجتمع. من الواضح أن السياسة العسكرية تختلف بشكل تام عن السياسة الدفاعية التي تهدف إلى توفير الأمن للبلد في وجه التهديدات الحاضرة والمستقبلية.

كما كنت قد عرّفته، إن مضمون السياسة العسكرية مختلف وأوسع من أن يُحدّد في التشريع والعقيدة الإسبانية. في الواقع، اعتباراً من قانون العام ١٩٨٠ بُذِلَ جهد يميل إلى توضيح هذه المصطلحات حيث نجد في «مقدمة تقرير وزارة الدفاع ١٩٨٦

(١) فيتش (١٩٩٨)، ص ١٣٤.

ـ ١٩٨٩» ورود هذه التعريفات: «إن سياسة الدفاع معرّفة كجزء متمم للسياسة العامة التي تحدد أهداف الدفاع الوطني والموارد والأعمال الضرورية لتحقيقه»؛ «إن السياسة العسكرية مقوم أساسي لسياسة الدفاع وتحدّد تنظيم، وتحضير، وتحديث القوى العسكرية المكوّنة بشكل أساسي من القوى البرية، والبحرية والجوية، آخذةً بعين الاعتبار إمكانيات الوطن في ما يتعلق بالدفاع»، «يدير سياسة الدفاع رئيس الحكومة، وبالنيابة عنه وزير الدفاع الذي يصيغ وينفذ السياسة العسكرية»[١].

لا أستخدم مفهوم السياسة العسكرية كجزء من السياسة الدفاعية، فمفهومها أشمل وأعمق، كونها سياسةً تخلق الشروط وتضم نموذجاً معيناً من العلاقات المدنية العسكرية. عندما تستمر هذه الأخيرة بدمج وملاءمة القوات المسلحة في حكومة ديمقراطية في طور البناء أو تامة الأركان، بطريقة تؤمن السيطرة الديمقراطية لهذه الحكومات، نتحدث حينها عن سياسة عسكرية ديمقراطية. لن يكون لهذا التوصيف معنى في المفهوم الأكثر صرامةً وتقنيةً والموظّف في العقيدة الإسبانية التي أشرت إليها. ويتطلب هذا المفهوم ممثلاً سياسياً يفسره ويدفع به إلى التطبيق، على الرغم من تجاوزه لصلاحياته في جوانب عديدة. ولا بد أن يكون وزير الدفاع هو هذه الشخصية السياسية، ويتوجب أن يكون مدنياً لدى قيامه بهذا الدور الرئيسي.

س. ١/٢/٢ وزير الدفاع

يجب على الوزير المدني أن يكون مقدراً، بشكل خاص من قبل العسكر، كعنصر ضروري للسياسة الدفاعية والعسكرية في السياق العالمي الراهن. لذا من المفضل أن تتوازى فترة توليه للمنصب مع فترة الحكم الرئاسية، مع تفادي تعاقب وزراء الدفاع في منصبهم بعد فترة قصيرة من توليه، الأمر الذي يحرمهم من الحدّ الأدنى من الوقت اللازم لمعرفة الأوضاع واتخاذ القرارات ذات الأهمية.

(١) وزارة الدفاع (١٩٨٩)، ص ٢٣.

عندما نؤكد أن الوزير المدني يجب أن يراه العسكريون عنصراً أساسياً، ذلك يعني أنه يجب إبراز بعض المهام، التي في أيامنا هذه، لا يمكن الاستغناء عنها، حتى من منظور المصالح العسكرية النقابية، من بينها خمس هي الأكثر بروزاً بالنسبة لإسبانيا:

• وظيفته، التي لا يمكن الاستعاضة عنها، كممثل في ميدان العلاقات العالمية لدى المنظمات الدولية أو في العلاقات ذات الطبيعة الثنائية مع دول أخرى.

• التواصل ما بين السياسة الدفاعية والسلطة التشريعية، وهذا عنصر حاسم في مرحلة توطيد الحكم الخاص بالعلاقات المدنية ـ العسكرية بالإضافة إلى الخبرة، وكلاهما يفترضان أنّ هذا الدور لا يمكن أن يقوم به عسكري.

• دور الحَكَم بين الجيوش في اختلافاتها حول تعيين الميزانيات أو الضوابط المختلفة لما يجب أن يكون عقيدة العمل المشترك.

• دعم وتعزيز المعرفة بالمواضيع العسكرية من قبل أكاديميين، برلمانيين، صحافيين والمجتمع عامة، بهدف تمكين وتقوية النقاشات حول مواضيع الدفاع في وسط المجتمع.

• وأخيراً، يجب تسليط الضوء على وجوب تولّي الوزير المدني مسؤولية الدفاع عن المصالح الشرعية المهنية للعسكر، بدلاً عن تركها لنقابة خاصة بهم.

على الوزير المدني فهم حقيقة أن السلطة هي الموضوع الرئيسي في العلاقات المدنية ـ العسكرية، وعليه أن يتولى الموقف الوسطي فيها. فالعسكريون الإسبان، وعلى غرار نظيريهم في البلدان الأخرى، دافعوا عن الفصل بين خط قيادة عسكرية وخط قيادة سياسيةـإدارية. ذلك أنهم اعتقدوا أن ما أقدمت عليه القيادة الأخيرة يشكّل سنداً للسلطة وليس توجيهاً أو قيادةً لها. إن خط القيادة

واحد في السيادة المدنية وعلى كلا رئيس الحكومة والوزير السير به وقيادة القوات المسلحة وليس فقط توجيهها.

لهذه الأسباب، من الضروري التنسيق مع رئيس الحكومة لدعم الوزير في مرحلة الإصلاح. على المجموعة العسكرية أن تمتلك هذا الفهم، وأن جزءاً مهما جداً من سلطة الوزير هو أداءٌ للصلاحيات المنتدبة من قبل الرئيس. كما عليها الإدراك، بأن للوزير مكانةً واحتراماً داخل الحكومة، كما أن له تأثيراً كبيراً.

س. ٢/٢/٢. تعزيز دور وزارة الدفاع

اعتباراً من تسمية الوزير المدني لوزارة الدفاع، كان المطلب الثاني إنشاء وزارة ذات قدرات حقيقية لإدارة السياسة العسكرية، وأن تكون من ضمن الظروف الخاصة لكل بلد، متماثلة ومتشابهة مع الدول التي بسطت ديموقراطيتها. قدمت أميركا اللاتينية الكثير من الأمثلة التي توقفت عند هذه النقطة، حيث أن التجارب العملية في هذه الدول تعتمد اليوم على وزراء دفاع مدنيين، لكن في غالبية الحالات، لا يعتمد هؤلاء الوزراء على الوسائل القانونية والإدارية والسياسية الضرورية لإدارة السياسة العسكرية، بما يعني، أنهم لا يمتلكون وزارة دفاع حقيقية.

إن إنشاء وزارة دفاع هو إجراء معقد للسيطرة على مراكز صنع القرار التي يعتبرها الجيش خاصيته. لذلك يجب أن تتم، على أقل تقدير، على مرحلتين. الأولى: إنشاء مركز رئيسي تابع للوزير الذي يتوجب عليه القيام بمحاولة وضع المهام الخاصة بالسياسة الدفاعية، والإشراف المباشر على التواصل مع وسائل الإعلام وأجهزة المخابرات، وإدارة أجهزة المخابرات. وفي الوقت نفسه، يجب أن يتضمن هذا المركز آلية متطورة للتحكم بالميزانية. أما المرحلة الثانية، فهي إنشاء وزارة تسمح بممارسة الاختصاصات الأربعة التي يتوجب عليها تحديد ملامح وزارة شرعية. الترتيب الذي من الممكن أن تُمارس فيه هذه المهام هو: وظائف خاصة بالميزانية، التسليح والتجهيز، التعريف بالمهام العسكرية، وسياسة شؤون الموظفين/سياسة الكادر[١].

(١) في هذه المسألة، /راجع برونو وغوتسي (٢٠٠٦).

لاحقاً، من الممكن إنشاء علاقات تبعية مهنية لأجهزة الجيش تتناسب مع الجهاز المركزي الخاص بالوزارة.

س. ٣/٢/٢. التكامل في السياسة العامة للحكومة

يجب إظهار أن السياسة الدفاعية هي سياسة كل الحكومة، والاستفادة من الظروف لتثبيت التنسيق مع السياسة الخارجية وسياسات القطاعات الأخرى. إن عملية دمج السياسة الدفاعية مع السياسة الخارجية يجب أن تكون ممثلة من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، حسب نوع الديمقراطية المتبعة. زادت أهمية هذا الموضوع في السنوات الأخيرة، حين بدأت الجيوش بالتحول إلى أدوات للسياسة الخارجية، بشكل خاص، في البعد المتعدد الجوانب لهذه الأخيرة. برزت هذه الحالة الجديدة مع تقلص الحاجة للدفاع عن الأرض بالمفهوم الكلاسيكي للأمر، فأعطيت للقوات المسلحة مهمة جديدة متطابقة مع الديمقراطية.

س. ٤/٢/٢. العلاقة مع البرلمان

من المفيد بمكان ضمان تدخل السلطة التشريعية في مهام الإصلاح العسكري، على الأقل في جانبين، يتمثّل الأول في ممارسة مقدار ما من السيطرة سواءً في تعيين الموارد الخاصة بالدفاع أو في إدارة الميزانية. أما الجانب الثاني فيتمثل، ليس فقط بالمصادقة، بل والمشاركة أيضاً، في توفير العناصر الأساسية التي تتطلبها كل من السياسة الدفاعية والعسكرية.

أما بخصوص العلاقة التي تربط ما بين الإصلاح العسكري والبرلمان، يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار عامل مهم ومفيد في ميادين أخرى، ألا وهو أنّ سياسة الشفافية تسهل السيطرة المدنية على القوات المسلحة. من المهم والأساسي جداً، محاربة السرية المفرطة بخصوص المعلومات، بما في ذلك المعلومات ذات الطابع

الإقتصادي، والتي لم يعد هناك اليوم أي تبرير لإخفائها. إنّ ارتفاع مستوى الشفافية، في ما يتعلق بالمعلومات، والواجب الذي يقضي التأكد من التنفيذ الكامل للمهام المراد إنجازها، يندرجان أيضاً ضمن مفهوم ممارسة السلطة المدنية على الشؤون العسكرية.

أما بالنسبة للوظائف السابقة، يجب تسليط الضوء، على أنّه في غالبية البلدان التي هي في طور الانتقال، تطفو على السطح مشكلة الحاجة إلى سياسيين وموظفين من ذوي الخبرة بغية إحراز تقدم في مسألة سيطرة القوات المسلحة على الحياة المدنية. فالواقع يشير إلى أنّ المّدنيين العاملين في مجال الدفاع، بالإضافة إلى كونهم غير مؤهلين، فهم لا يساعدون على تحفيز الكوادر المنوطين بالإشراف عليهم.

مرة أخرى، إنّ مسألة تعيين وزيرٍ مدني، هي الخطوة الأولى، التي يجب إلحاقها، على سبيل المثال، بسياسةٍ مبنيةٍ على الحوار مع السلطة التشريعية بهدف تنشئة مجموعة من البرلمانيين المؤهلين للقيام بكل التدريبات السياسية، وذلك مثلاً عبر إدراج تخصّصاتٍ جامعية حول مواضيع الأمن، وفتح الأبواب أمام المدنيين لدخول معاهد التنشئة العسكرية العليا.

س. ٣/٢. إلغاء الامتيازات العسكرية

عَقِب الانتهاء من حل مشكلة الحضور العسكري في المجالات الإدارية التي ليست من صلب اختصاص العسكريين، تبرز أمامنا مسألتان في غاية الأهمية: إصلاح القضاء العسكري ومعالجة موضوع الشركات التي يحكمها الجيش.

س. ١/٣/٢ . إصلاح القضاء العسكري

في القضاء العسكري، يتطلب حسن سير النظام الديمقراطي مجموعة من الشروط التي يصعب تحقيقها بالكامل في البلاد التي تمر بمرحلة الانتقال إلى الديمقراطية. ومن أهمّ هذه الشروط نعرض ما يلي:

يجب ألا يطبّق القضاء العسكري على السكان المدنيين.

يجب أن تنحصر أعماله بالجرائم العسكرية فقط، وعدم القيام بمحاكمة كل الجرائم المرتكبة من قبل العسكريين، لأنّ في ذلك منحهم امتيازات لا يملكها سواهم من المواطنين.

يجب أن يندمج القضاء العسكري في السلطة القضائية الواحدة مع عدم السماح بأن يكون هيئةً منعزلةً بحد ذاتها أو مستقلة.

من الضروري فصل قانون العقوبات، الذي يجب أن يطبّقه القضاة، عن القانون التأديبي، الذي يطبقه القادة العسكريون.

لا يمكن أن يتمتّع القادة العسكريون بالصلاحيات القضائية، مما يعني، أنّه لا يحق لهم أن يصبحوا قضاة، أو أن يترأسوا جلسات المحاكم، أو التدخل في سيرها، وقبول الأحكام الصادرة عنهم، وما إلى ذلك.

يعاني القضاء العسكري من مشكلةٍ مزمنة في الكثير من البلدان التي عاشت سنوات تحت حكم الدكتاتورية العسكرية، تتمثل في ضرورة تحمّل مسؤولية الجرائم التي وقعت آنذاك. غير أنّ هذه المواضيع هي في الواقع من اختصاص المحاكم المدنية، وتتم إحالتها في بعض الحالات إلى المحاكم الدّولية. تتطلّب مسألة الدفاع عن حقوق الإنسان في الظروف الحالية القيام بإصلاح القضاء العسكري، مع ربط تبعيته بعدالة واحدة.

س. ٢/٣/٢. الشركات الخاصة التابعة للقوات المسلّحة

في ما يخص الشركات التي تتحكّم بها القوات المسلّحة، يجب التميز بين حالتين، هما: الشركات ذات الصلة بالتصنيع العسكري التي تصنّع الأسلحة، وتلك التي يديرها الجيش للحصول على موارد إضافية.

من غير المفيد راهناً عسكرة الشركات التي تصنّع الأسلحة أو المعدّات العسكرية،

على الرغم من وجود رغبةٍ في المحافظة على نوع من الصناعة المحليّة في هذا المجال، هذا الإجراء يتطلب وسائلَ أخرى في الإدارة. يمكن أن يأتي هذا الأمر في بعض البلدان، في سياق برنامج خصخصةٍ واسعةٍ، على الرغم من أنَ التطور الذي شهدته بلدان أوروبا الشرقية مازال يعتمد على الشركات العسكرية حتى بعد تنفيذ خصخصة شاملة. بالنسبة إلى إسبانيا، تضمّن النظام المتّبع تسليم الشركات التي يديرها الجيش إلى المعهد الوطني للصناعة، الذي يملك ويدير كل شركات القطاع العام، وذلك تمهيداً لخصخصتها في وقت لاحق.

ولأسباب متعددة، يمتلك الجيش أغلبية الشركات في بلدان أميركا اللاتينيّة، إلا أنَ كوبا هي مثال مختلف عن الهندوراس أو الإكوادور في هذا الخصوص، والحالة المتعارف عليها ـ والأكثر صعوبة في الإدارة ـ هي الشركات التي تصنّع الموارد لدفع التعويضات العسكرية والتي تعاني أيضاً من صعوباتٍ اقتصاديةٍ. تكمن أفضل الطرق للتحرك إزاء هذا الوضع في إجراء تحليلٍ معمقٍ لواقع هذه الشركات ولمسألة التعويضات، ومن ثم وضع آليةٍ للتدخل في نظام التعويضات الخاص بالمسؤولين. ويُعتبرهذا الموضوع حساساً إذ يؤثّر على المصالح الحيوية، ولكنّ تطبيقه بالشكل المناسب يعزّز من آليات ممارسة السلطة المدنية على القوّات المسلحة.

س. ٣. تدابير التحول المهني (المحور الثاني الأفقي)

هي عبارةٌ عن مجموعة تدابير تهدف إلى إبعاد الجيش عن المناصب العليا في الدولة إلى أخرى أكثر مهنية، تُعتبر جزءاً أساسياً من السياسة العسكرية في هذه الفترة. ولكن ليس من السهل تصنيفها أو تلخيصها، نظراً إلى طابعها المعقد وغير المتجانس، وعدمِ القدرة على تخصيص وقتٍ كاف لوضعها حيز التطبيق العملي. من الضروري جداً الأخذ بعين الاعتبار حساسية الجمهور العسكري تجاه التغييرات الجديدة، حيث من الجيد في الكثير من الأحيان الاستفادة من الظروف التي تساعد على خلق بعض الأحداث الخارجية التي تدعم ضرورة التغيير.

كنت قد أشرت إلى أنّ تعزيز الكفاءة المهنية لا يفترض التطبيع الديمقراطي للعلاقات بين المدنيين والعسكريين، على الرغم من الحاجة الضرورية في معظم حالات الإصلاح العسكري إلى تحديث بعض جوانب التدريب التقني وتطويره. بناءً على ذلك، لابدّ من حصول تقدم على المستوى المهني الهادف، أي في اتجاه المهنية الديمقراطية التي تفرض علّى كل رجل عسكري واجب الولاء والطاعة للسلطات المدنية. إنّ بلوغ هذه المستويات من المهنية يبدو مستحيلاً في حال كانت القوات المسلحة تتمتع بصلاحيات تتجاوز تلك التي منحتها إيّاها السلطة المدنية، أو في حال تمتعها بقيمٍ ومعتقداتٍ بعيدةٍ كل البعد عن القيم والمعتقدات الخاصة بالمجتمع الذي عليها خدمته.

إن السيطرة المدنية على القوات المسلحة تتطلب في هذه المرحلة العمل على مفهوم المهنية العسكرية، وإخراجه من دائرة احتكار العسكريين، كي يتكيّف مع الظروف المستجدة عن طريق سياسة تعتمدها الحكومة. إن عملية دمج المهمات الجديدة، كما سنلاحظ لاحقاً، هي التي ستدفع بالقوات المسلحة إلى المساهمة في تغيير مفهوم المهنية اللازمة من أجل استقرار العلاقات المدنية ـ العسكرية في إطار الديمقراطية.

فيما يلي، سنقوم بدراسة حزمة من التدابير التي قمت بتصنيفها في ثلاث مجموعات.

س. ١/٣ . تعريف المهام الجديدة والتعديلات التنظيمية المتعلقة بها

في ما يخص التعريف بالمهام الواجب القيام بها في الظروف الحالية، لابدّ من التطرق لهذا الموضوع، مع الالتفات للوضع الدولي الجديد الذي جعل المهام التي قامت بها معظم جيوش البلدان، حتى الآن، تعاني من التأزم. اقترح الوضع الدولي الجديد إنهاء الصراعات بين الدول، الأمر الذي خلق حالةً من الارتباك أدّت

إلى توجّه جيوش العديد من البلدان إلى استلام زمام الشؤون الداخلية والبحث عن مبررات لتصرفها. ولعلّه، في هذه الحالة، تزداد بشكل واضح مخاطر سيطرة القوات المسلحة على مفاصل السلطة. وهنالك اعتقادٌ سائدٌ بأنّ المهام المتعلقة بالسلامة الداخلية أو الحرب ضد المخدرات التي قامت بها العديد من جيوش أميركا اللاتينية، كانت مدفوعة من قبل السياسة الأميركة التي زودتها بكل المعدات الضرورية في مقابل القيام بتلك المهام.

وبالتالي، إنّ وضع تعريفٍ لهذه المهمات يتطلب نقاشاً سياسياً عميقاً ومتأنياً. إنّ «المفهوم الاستراتيجي» الذي تم اعتماده في إسبانيا العام ٢٠٠٣، يشير إلى المسار الذي تم اتباعه في هذا البلد، حيث قام بتحديد ثلاث مهامٍ لا أكثر: الدفاع عن سلامة الأراضي الجغرافية في إطار منظومات الاتحاد الأوروبي وحلف الناتو والمساهمة في عمليات السلام الدولية والمشاركة فيها، والتعاون الضروري في قضايا السلامة المدنية كالمراقبة البحرية للسفن التي يُشتبه بنقلها للمخدرات، والمشاركة في عمليات المساعدة والإنقاذ في حالات الكوارث الطبيعية،... الخ.

على أيّ حال، إن مسألة اتخاذ القرار في ما يتعلق بالمهام، يجب أن تناط بالسلطة التنفيذية مدعومةً من السلطة التشريعية، إذا كان ذلك ممكناً. أما بالنسبة للمهام التي تتعلق بالشؤون الداخلية، فيجب أن تحمل صفةً مؤقتةً وغير دائمةٍ، وأن تحظى بدعمٍ من قبل قوات الشرطة، وأن تخضع للسلطة المدنية وأن يتم عرضها على القانون المدني.

مما تقدم، يبدو أنّه من الضروري أن تتعاون القوات المسلحة في مسائل السلامة الداخلية، بحيث يكون الحد الفاصل الذي يجب عدم تجاوزه، القيام بأعمالٍ من شأنها أن تبرر بعض الإجراءات المتعلقة بمهام الاستخبارات الداخلية، كالمراقبة أو البحث عن معلومات حول المواطنين.

وفي هذا الخصوص، إنّ إدخال تغييرات على طبيعة المهمات يعني، بشكلٍ أو

بآخر، اللجوء إلى اتباع إجراءاتٍ حديثةٍ وعصرية تتناسب مع حجم القوات المسلحة وخصائصها التنفيذية. إن لمن المناسب جداً القيام ببعض العمليات كالتقليص من حجم القوة أو تفكيك الوحدات غير القادرة على أداء مهامها، وإجراءها ضمن أفقٍ يتماشى مع المبادئ التوجيهية الناظمة للمهمات ويتوافق معها، على الرغم من أنّ تطبيق معظم هذه الإجراءات يتم تدريجياً، وينبغي تنفيذها من دون الحاجة إلى معرفةٍ دقيقةٍ بما سيؤول إليه الوضع النهائي.

س. ٢/٣. التدابير المؤثرة في صلب المهنة العسكرية

تتطرق هذه الفقرة إلى الحديث عن مجموعة من تدابير أو سياسات على درجةٍ عاليةٍ من الأهمية، ينبغي إعدادها بعناية، وتتطلب إلماماً كافياً بطبيعة الموقف، وتعريفاً دقيقاً بالأهداف المراد بلوغها. فيما يلي، نسلّط الضوء على أبرزها:

- تعديل نظام الترقيات والترفيعات: في إسبانيا، كما هي الحال في عدد من البلدان الأخرى، يُعتبر هذا الموضوع مثيراً للجدل، حيث أدّى التخلي عن المعيار المتبع قديماً إلى حدوث حالاتٍ من الظلم والتعسف بين مختلف صنوف وحدات الجيش البري. في المقابل، تبدو هناك حاجةٌ ملحةٌ إلى تعديل هذا النظام عبر إدخال معايير من شأنها العمل على تحسين المؤهلات المهنية ودعم سويّة التدريب المستمر. من الممكن أن يأخذ هذا الإصلاح طابعاً تدريجياً، بدءاً من تدخل الوزير في عملية اختيار من سيترفع إلى رتبة جنرال وفي الوقت ذاته ترقية من هم في رتبة الجنرالات، بهدف مواصلة تنظيم سائر مراحل المهنة العسكرية.
- الرقابة على نظام التدريب العسكري: يتطلب هذا الإصلاح إعداداً خاصاً، إلى درجة أنّه من المستحسن في كثير من الحالات العمل عليه بشكلٍ جزئي. فالمبدأ الأساسي هو إقناع العسكريين وتعريفهم بقيمة

المهنة التي هم بصدد الحصول عليها، بما في ذلك القيم أو المبادئ الأخلاقية التي ينبغى عليهم التحلي بها، وهذا الأمر لا يتوقف فقط على المجاميع العسكرية، وإنّما يطال المجتمع ككل، من خلال ممثليهم المنتخبين، فهناك الكثير للحديث عنه في هذا الخصوص. وفي هذا السياق، ينبغى أن تشتمل السياسات العسكرية على تعريفٍ مناسبٍ بالمهنية العسكرية يتلائم مع كل ظرف.

- فتح مجال المهنة العسكرية أمام المرأة: يحظى هذا الإصلاح بدعمٍ كبيرٍ من خلال تجارب قامت به، ولا سيما الديمقراطيات الغربية، التي تقبّلت المرأة بصورة تدريجية في صفوف الجيش. إنّ التأثير الذي يصحب هذا الأمر بالنسبة إلى الجمهور المؤسساتي لا يمكن تجاهله، كما أنّه يصطدم مع التعليم الذى تلقاه الضباط الحاليين في كل البلدان تقريباً، هذا التعليم الذي تضمن زرع مبادئ كالفضيلة، والشجاعة وحتى الزمالة، لم يجد طريقه إلى المرأة؛ ولهذا السبب يُعتبر واحداً من الآليات الخاصة بالتغيير على المستوى النفسي للجمهور، والذي سيكون من السهل تطبيقه والحصول على نتائج أفضل.

س. ٣/٣. تغيير شروط الحياة العسكرية

يهدف هذا التعديل إلى تحسين الشروط المعيشية للعسكريين عن طريق تعزيز اندماج المجاميع العسكرية في المجتمع المدني، ومن بين هذه الشروط نستطيع أن نذكر ما يلي:

- سياسة الإسكان العسكري: وذلك لتشجيع العسكريين على السكن في مراكز المدن بدلاً من عزلهم في الثكنات. وهذا التدبير يبدو ميسراً في حال إدراجه ضمن برنامج أوسع يتيح بيع الأراضي العسكرية غير الضرورية في ظل الظروف الراهنة.

• التخلص من التعاونيات والفوائد الإضافية الأخرى للأجور: هذا الإجراء من شأنه أن يساعد على القيام بعمليات التغيير في حال تم وضع سياسة لتحسين توزيع الأجور، أو لتحقيق التوازن مع أجور الموظفين المدنيين. كما يجب إلغاء كل الفوائد الإضافية للأجور الناشئة عن استخدام الجنود في الخدمات الشخصية أو الأسرية. إن التعاقد مع شركاتٍ خاصةٍ، سواء أكانت داخل الثكنات أم خارجها، يمكن أن يساعد في هذا الاتجاه.

• تعديل ساعات العمل: بالتوافق مع القيام بإجراءات أخرى، من شأنها أن تخلق ظروف عمل قريبةٍ من ظروف العمل المدنية، ولا سيّما في حال تراجع وتيرة إرسال بعثات إلى الخارج.

س. ٣/٤. تدابير أخرى للتحول المهني

في هذه الفقرة سأتناول بعض التدابير التي لم تظهر في الفقرات السابقة، ولكنّها تستحق الذكر:

• مدخل إلى الدفاع عن حقوق الإنسان في كل البرامج التدريبية: المراد منه، أن تكون كرامة الشخص هي الأسمى وفوق كل الاعتبارات التي كانت تُناقضها تاريخياً.

• وضع آليات فعّالة لتحسين معاملة الجندي تكون حريصة على حقوقه: إنّ هذا البند لا يمكن الاستغناء عنه، خصوصاً في حال الخدمة العسكرية الإلزامية، ومن المناسب جداً أن تتضمن هيكلية الوزارة جهازاً مكرّساً لهذا الغرض، لا ينبغي أن يقتصر على القوات المسلحة.

• إن التعاون الدولي مع بلدان أخرى، ومع المنظمات الدولية في مجالي الأمن والدفاع، ومع منظمة الأمم المتحدة، كما الحضور في هذه

المنظمات، يتطلب قيادةً مدنيةً بارزةً، كما أنّه يعزز، في الوقت ذاته، من دور هذه القيادة، بمعزلٍ عن المبدأ الأساسي الذي يولي العسكريين مهماتٍ مرتبطةٍ بالنظام الدولي وبالعمليات ذات الطابع الإنساني.

ويبدو من الواضح جداً عدم إمكانية إطلاق سياسةٍ ناجحةٍ للوصول إلى ما أطلقنا عليه اسم المهنية الديمقراطية في حال تم إهمال ونسيان مظاهر التحديث والتعليم الخاصة بالمهنية ذاتها.

مرحلة الديمقراطية المتوطدة

في هذه المرحلة، يشير مضمون السلطة المدنية إلى تحديد نطاق الحكم الذاتي المُعتَمد والمناسب لكل حكومةٍ، وتكيّف القوات المسلحة مع واقعٍ، على المستويين المحلي والدولي، يخضع لتغيراتٍ متلاحقةٍ. كما سبق وأشرت، إن معالجة سيطرة القوات المسلحة على الحياة المدنية لا يجدر التعامل معها كمشكلةٍ بين عميلين إثنين. وأمام هذا الوضع، لن يتاح رسم أُطُرٍ ثابتةٍ لحل مشكلة السيطرة العسكرية، إذا لم يكن ممكناً إدخال التطبيع الديمقراطي على المجتمع والدعم الاجتماعي عبر صيغٍ متدرجةٍ. كما يشكّل التعريف ببعض المهام التي قد يتقبلها المواطنون تحدياً جدّياً. في هذا السياق، يتحول المشروع الدولي والعمل على مد جسور الثقة بين البلدان المتجاورة، إلى عناصر طبيعيةٍ لإدارة السياسة العسكرية في البلدان التي بلغت هذه المرحلة. إن مدى استيعاب الجمهور العسكري للمهام الجديدة التي تلقى قبولاً مدنياً قد يخلق بعض المشاكل، فضلاً عن التغييرات التنظيمية والعقائدية التي تنطوي عليها.

٥

الانتقال والإصلاح العسكري في إسبانيا

الجيوش الإسبانية في بداية الانتقال

قبل استعراض عملية الإصلاح العسكري في المرحلة الانتقالية في إسبانيا، وفقاً للمحاور الثلاثة التي قسّمناها، من المستحسن، وإن بإيجاز، رسم ملامح حالة القوات المسلحة الإسبانية عند وفاة الجنرال فرانكو وتحديدها. ليست الغاية إجراء تحليلٍ مفصلٍ، ولن يكون مرجّحاً تقديم توصيف رصين في هذا السياق، وإنما إظهار الخصائص في الجيش الإسباني المساهمة في خلق النزاع أو الدخول فيه خلال عملية الانتقال إلى الديمقراطية. وهنا، سأحدّد وأقيّم، طبقاً للنموذج الذي طوّرته، مكانة القوات العسكرية الإسبانية، لجهة هيكليتها في إطار الدولة الديمقراطية، في المحورين القانوني والمهني، وسأعمد إلى قياس مستويات النزاع كافة على مدى المرحلة الانتقالية، كما سبق وتم شرحه في الفصل الثالث[1].

بعض الميزات المهمة لمحور السيطرة العسكرية

بدايةً، علينا الإشارة إلى ميزة واضحة، حتى لغير الخبراء، في مسألة ملاءمة العلاقات

(١) الوصف الأفضل للجيش في ذلك الوقت لا يزال يحظى به بوسكيتس (١٩٨٤) راجع أيضاً. باين (١٩٦٨)، أولميدا (١٩٨٨)، جيكسا (١٩٨٦) ولوسادا (١٩٩٠).

المدنية ـ العسكرية في الإطار الديمقراطي، تتجلى بالكم الهائل لعدد العناصر، وخصوصاً القوات البرية التي وبسبب الوفرة بعدد الضباط فيها، توَجَّب عليها زيادة الإنتاج بقرار أُخذ مباشرةً بعد النزاع مع الصحراء[1] في العام ١٩٨٢، عام اختتام المرحلة الانتقالية. كان عديد القوات البرّية ٦٠٠ عنصراً في حين بلغ عديد العقداء ٩٦٠ عنصراً، ما استلزم اختصار فترات القيادة للأخيرين كي يتناوب عليها غالبيتهم وليس حتى جميعهم. أدى هذا الأمر إلى حالة من الإرباك ودفع بالجيوش الثلاثة إلى السيطرة على ميادين أخرى من أجل البحث عن نشاطات مستقلة، فكان الحرس المدني والشرطة البديلين المثاليين لذلك. هذا من جهة، ومن جهة ثانية، ألزمت هذه الزيادة في العديد على صرف الميزانية العسكرية بكاملها تقريباً على نفقات العاملين، ما أدّى إلى نتيجة حتمية ألا وهي النقص بالأجهزة والمعدات. من الصعب جداً المبالغة في أهمية هذا الموضوع، باعتباره قد تناول العنصر الذي ساهم، وبقدرٍ كبيرٍ، في خلق القناعة لدى ممتهني المليشيات، بأن الأمور لا يمكن لها أن تستمر على ذلك المنوال إلى أجل غير مسمى، وبأن النموذج الموروث عن الفرانكوية (نهج فرانكو) لم يكن مستساغاً، وخصوصاً في ما يتعلق بالقوات البرية.

يُضاف إلى ارتفاع نسبة العديد في القيادة، متوسط أعمار أركانها الذي يفوق متوسط أعمار القيادات في القوات الغربية، فكان من الأولويات وضع سياسةٍ لتجديد الضباط. وهنا مثالٌ، قد لا يكون معبّراً بشكلٍ وافٍ، إنما لا بد من ذكره: مع انتهاء المرحلة الانتقالية في العام ١٩٨٢، لم يكن في المجلس الأعلى للقوات البرية أي عنصر لم يشارك في الحرب الأهلية. لهذا السبب ولعدد من الأسباب الأخرى، سندقق النظر فيها، كان ينبغي أن يترافق التحول العسكري مع عملية تحديثٍ عميقة الجذور للقوات المسلحة الإسبانية.

(١) حتى الجنرال فرانكو كان يعترف بهذه الحقيقة. في كتاب مذكرات فرانسيسكو فرانكو سالغادو - أراوخو، توجد جملة للدكتاتور: «... لا يمكن أن تكون هناك وظيفة جيدة الأجر من دون الحد من العناصر العسكريين، وهم يتجاوزون الحد بالنسبة لاحتياجاتنا» فرانكو سالغادو-أراوخو (١٩٧٦)، ص ٤٥٠.

الميزة الثانية التي يجب تظهيرها في هذا الفصل، هي السلطة السياسية الممارسة من قبل العسكر، وربما خير مثال على ذلك، ما يذكره روبرت غراهام بأن من بين الـ ١١٤ وزيراً في عهد فرانكو، ٤٠ كانوا من العسكريين[١]، ويضيف خوليو بوسكيتس أن عدد العسكريين كان مرتفعاً جداً في السلطة التشريعية أيضاً حيث أن ٩٥٥ نائباً في البرلمان من أصل ٤ آلاف، على مدى عشر دورات تشريعية، كانوا من العسكريين[٢].

هذه الحملة التي قامت بها السلطة السياسية مورست، في المقام الأول، على القضايا المتعلقة بسير النظام العام. لم يكن فقط القائد العام لقوات الدرك (الحرس الوطني) ورئيس الشرطة الوطنية من العسكريين، بل كان كلا الجهازين هدفاً معتاداً لضباط القوات البرية، بحيث أنهم كانوا يُعتبرون عناصر في القوات المسلحة. لذا، يمكننا القول، في حالة الضرورة، أن الدفاع عن النظام الداخلي كان في قبضة الأيادي ذاتها: عناصر الجيش.

كانت مادة القانون العسكري للعام ١٩٤٥، واحدة من عوامل السيطرة العسكرية القوية على المجتمع المدني، إذ تسمح بمحاكمة المدنيين عبر تقارير مكتوبة تعاقبهم فيها على الشتائم الموجهة إلى الجيش، والإهانات الموجهة للقوات المسلحة، كما كانت مطاطة تعطي المجال للتأويل. وكأن ذلك لم يكن كافياً، بقيت محاكم النظام العام لفترة طويلة في قبضة العسكريين. في صلب المرحلة الانتقالية، وبعد الانتخابات الأولية للعام ١٩٧٧، ومع عودة الحكومة الكاتالونية، رفع العماد كولوما غاييغوس دعوى قضائية ضد ألبرت بواديّا وإلس خوغلارس بسبب مسرحية «لا تورنا». ومن المرجح أن هذه القضية كانت الأخيرة التي يكون فيها الجيش هو القاضي، ويعاقَب مباشرة على المخالفات القانونية أو قلة الاحترام الموجهة للسلطة العسكرية[٣].

وكي يأتي تقييمنا متزناً، لا بد من الإشارة إلى أن امتيازات العسكريين الاقتصادية

(١) غراهام (١٩٨٤)، ص ١٩٥.

(٢) راجع القسم ١/٤ لبوسكيتس (١٩٩٦).

(٣) فرنانديز لوبيز (١٩٩٨)، ص ٥٢.

خلال حكم فرانكو، لم تكن ذات أهمية، إذ إن رواتب العسكريين كانت متدنية، ومع أن عدداً لا بأس به من الجنرالات تولوا مناصبَ في الإدارة وفي الأجهزة الخاصة بالدولة، إلا أن هذا لم يطل معظم عناصر الجيش. برز التميّز في وظائف عناصر الجيش المربحة مع امتيازاتهم على وظائف أخرى لدى طبقة المجتمع المدني المتوسطة خلال سنوات الجوع التي تلت الحرب، حيث تفاقمت الحاجة الاقتصادية، وساد نظام التقنين[1]. لكنهم خسروا الاهتمام بالأمر مع بداية النمو الاقتصادي في سنوات الستينيات، متحوّلين إلى عناصر للعزل الاجتماعي أو منحرفين باتجاه الفساد. ففي أواسط الستينيات، ساد الاعتقاد الراسخ بين الجيوش بأن الوضع الاقتصادي للضباط لم يكن يتناسب مع مركزهم الاجتماعي[2].

وأخيراً، أحد العناصر المهمة في المرحلة الانتقالية، وهو وجود ثلاث وزارات للجيش، وزارة لكل قوة منه. وقد أتاح ذلك لهذه القوات، وبشكل خاص للقوات البحرية والجوية، مجال التأثير واحتكار المناصب المميزة في الوظائف المدنية المتعلقة بالنقل البحري والمرافئ أو الملاحة الجوية والمطارات. إن وجود ثلاث وزارات، خلق عقلية نقابية خاصة في كل من القوات العسكرية، ومنع إنشاء آليات عمل مشتركة تُعتبر جوهريةً من أجل فاعلية القوات المسلحة. هذا هو السبب الأكثر تأثيراً في المهمة الصعبة جداً لإنشاء وزارة دفاع حقيقية.

الوضع في طور المهنية

الجيش باعتباره مؤسسة: يعرض خافيير فرنانديز لوبيز[3] اقتراحاً يفضي إلى التمييز

(١) يقول س. ج. بايني، «...حتى ضباط الصف كان بمقدورهم على سبيل المثال التموّن من مراكز التموين العسكري المجهزة تجهيزاً جيداً، والتي كانت المراكز الوحيدة التي يجدون فيها الغذاء اللائق بسعر جيد في ذلك الوقت»، بايني (١٩٦٨)، ص ٣٧٠.

(٢) في التقرير السنوي للعام ١٩٧٩ الصادر عن شعبة المعلومات التابعة لهيئة الأركان العامة للجيش يُقال حرفياً: «يتضح أن الوضع الاقتصادي للكوادر لا يتفق مع هذه الفئة الاجتماعية التي ينتمون إليها...».

(٣) فيرنانديز لوبيز (١٩٩٨)، ص ٤٩.

بين ثلاث مجموعات إيديولوجية بارزة في صفوف الجيش، وذلك مع بداية المرحلة الانتقالية: أولى تلك المجموعات تضم مؤيدي «فرانكو» العنيدين والمدافعين حتى النهاية عن قيم النصر في الحرب الأهلية، والذين سيعارضون لاحقاً وبشدة أي تغيير، أمّا المجموعة الثانية فتضم المناصرين لبعض الإصلاحات والذين كانوا يشكلون الغالبية العظمى، والثالثة هي مجموعة العسكريين التقدميين، المؤيدين للنهضة من أجل ديمقراطيةٍ تتناسب مع المحيط الأوروبي. أشاطر لوبيز الرأي القائل بأنّ القوات المسلحة لم تكن رجعية إلى حد كبير مع وفاة الجنرال فرانكو، لكنّني أعتقد أن، حتى المناصرين ـ يجدر بي القول الموافقين على هذا التحول ـ، كان لديهم موقفٌ سياسيٌ متعنتٌ أكثر من المؤيدين للجنرال فرانكو، وتميز موقفهم بثلاث خصائص:

- اعتبروا أنّ ضمانة «النظام المؤسساتي» تكون بموجب قانون الدولة الرئيسي للعام ١٩٦٧.
- حافظوا على إخلاصهم «الراسخ» لزعيم الدولة فرنسيسكو فرانكو وللوريث الذي عينه فرانكو خليفة له، خوان كارلوس الأول.
- تملكهم الاعتقاد بأنّ عليهم التصرف كمدافعين ومؤتمنين على القيم الوطنية التي لم يتشاركوا بها مع المجتمع المدني أو، على الأقل، لم تكن واضحة المعالم بالنسبة للمجتمع.

تطرقت الرسالة الأولى التي وجهها الملك خوان كارلوس إلى القوات المسلحة، يوم تتويجه، إلى مهمة المحافظة على ضمان النظام المؤسساتي، حيث عبّر عن ذلك بالقول: «أنتم المؤتمنون على قيم هذا الوطن، وعلى حماية وضمان عمل ما نصّت عليه قوانيننا الأساسية، التي هي الانعكاس الصادق لإرادة شعبنا»[1]. وبعد مرور أكثر من سنةٍ، في شهر كانون الثاني/يناير من العام ١٩٧٧، أعاد غوتييريز ميادو، في رسالته إلى الملك بمناسبة الاحتفال العسكري بعيد الفصح تأكيد الفكرة ذاتها حين

(١) يمكن قراءة النص الكامل في بلاتون (٢٠٠١)، ص ٣٦٦.

قال: «نريد، سيدي، أن تكون جيوشك، جيوش إسبانيا، مؤهلةً لتحقيق مهمتها الدستورية، في خدمة الدولة والضمانة والحماية للقيم الوطنية الدائمة، ومتعاونة من أجل تحقيق أهداف الأمة كافة. نعتقد، أنّه وبهذه الطريقة، تشكل القوات المسلحة عامل استقرارٍ أساسي ومهم في كل الظروف، وبشكلٍ خاص، في مراحل التطور السياسي والاجتماعيٍ العميقّين. هم حماة الدولة والضامن لتحقيق التطور الأساسي في إطار الشرعية...»[1] وفي السياق ذاته، تأتي تصريحات الأميرال بيتا دي فيغا، وزير البحرية آنذاك، التي أطلقها عقب التصويت على قانون الإصلاح السياسي للعام ١٩٧٦ ، مثالاً على التزام القوات المسلحة بتنفيذ قوانين السلطة الدكتاتورية، إذ قال: «أشعر براحةٍ ورضى لأنَ الإصلاح الديمقراطي سيجرى وفقاً للشرعية الفرانكوية»[2].

بناء على ذلك، رأى بويل دي لافيا، أنّ العسكر الإسباني قد استطاع استيعاب شعار المؤسسات «بعد فرانكو»[3]. ووحدها الأقلية المتطرفة اعتقدت بأنّ الفرانكوية قادرة على البقاء والاستمرار من دون فرانكو، غير أنّ، حتى الذين قبلوا بتطوير المؤسسات، تربوا على ثقافة ازدراء ما سمّي بالديمقراطية غير الأساسية، وازدراء الأحزاب السياسية، والنقابات، وما عرف بالليبرالية الملحدة، وكلّها من المقومات الأساسية لأي مسار للانتقال نحو الديمقراطية.

شكّل تعيين الجنرال دي سانتياغو، بصفة نائب رئيسٍ عسكري في الحكومة الملكية الأولى، استمراراً لوجود الوزارات العسكرية الثلاث. فالسيطرة العسكرية على جهاز الشرطة الوطنية والحرس المدني شكلت عناصر ضمنت المحافظة على النظام الشرعي السابق.

اختلط الولاء لرئيس الدولة مع الدفاع عن النظام الذي أنتجه انتصار الجيش

(١) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٦٤-٦٥.

(٢) مارتن فيجا (١٩٨٤)، ص ١٣٤.

(٣) بويل دي لافيا (١٩٩٧)، ص ١٨٧.

الوطني في الحرب الأهلية، وشكّل هذا الأمر دعماً للإيديولوجية التي أفرزتها الطبقة العسكرية خلال حكم فرانكو.

إن الدفاع عن القيم المدنية شكّل مبدأً تم غرسه وبقوة في الأكاديميات، وأعلنت عنه القيادات العسكرية في الفترة التي كان فيها رحيل فرانكو على قاب قوسين أو أدنى، وكذلك في الفترة التي تلتها مباشرةً. صاغ الأميرال بيتا دي فيغا هذا المبدأ في خطابه الذي ألقاه في العام ١٩٧٥: «نحن ثابتون لكي يمارس السياسيون سياستهم. نحن نسهر على أمن الوطن حتى لا تتغير المبادئ التي نحن حماتها»[١].

كرّر الجنرال دي سانتياغو في حديث له في أيلول/سبتمبر من العام ١٩٧٦، تكذيباً لما نشرته وسائل الإعلام حول اجتماع الرئيس سواريز مع القيادات العليا للقوات العسكرية، قائلاً إنّ القوات المسلحة هي «الضمانة الدائمة للقيم الوطنية أمام الشعب، وهي تنتمي إليه وتعمل لخدمته...»[٢].

نشرت مجلة الايخيرسيتو (Ejército)، التابعة للقوات البرية، عدداً من المقالات التي تدافع فيها عن هذه المهمة، حتى في الفترات التي تلت الموافقة على دستور العام ١٩٧٨. في المراحل اللاحقة، رفض عقيد في القوات العسكرية خضوع الجيش للسلطة المدنية، وذلك في إحدى مقالاته التي نُشرت في كانون الثاني/ يناير من العام ١٩٨٧، وجاء فيها «الدفاع عن الوجود الكامل للأمة»، وبالتالي «ستتمكن القوات المسلحة من وضع الفيتو على قرارات السلطة المدنية التي تشكل خطراً على المقومات الأساسية لمصير الأمة»[٣].

إن قوة مبدأ الدفاع عن القيم المدنية هي في الدفاع عن القيم العليا التي تم غرسها في المجتمع المدني لدرجة أن بعض الجنرالات الديمقراطيين مثل دييز آليغريّا أو

(١) لوبيز رامون (١٩٨٧)، ص ٢١٣.

(٢) بلاتون (٢٠٠١)، ص ٣٩٧.

(٣) لوبيز رامون (١٩٨٧)، ص ٢٣٦.

غوتييريز ميادو اللذين أضفيا بعض الغموض على هذا الموضوع، رحّبوا بها. كان دييز آليغريّا أول عسكري برتبة عالية يرحّب، حتى خلال فترة حياة فرانكو، بفكرة خضوع القوات العسكرية للسلطة المدنية، قائلاً: «من دون إغفال هذه المهمة الأساسية، وفي كثير من الحالات كاستمرارية لها، هناك واجبٌ تاريخيٌ وهو المحافظة على التقاليد والقيم الوطنية التي يجب أن تبقى في ظل كل الأزمات التي حكم علينا أن نمر بها. كما أن هناك واجباً أخلاقياً وهو تمجيد الفضائل الوطنية السامية، على سبيل المثال التنازل عن المصالح المادية والإخلاص الكامل في خدمة الأمة»[١].

ويجب أن تقّدر جرأة الجنرال في فتح فجوة في طبيعة هذه المبادئ الثابتة التي لا تتبدل: «على الروحية العسكرية، أن تستوعب شروطاً أخرى إدارية وتقنية، ليست أقل اكتمالاً، من دون أي انتقاص في شروط البطولة»[٢].

كما يتوجب علينا، ذكر غوتييريز ميادو بين أوائل الجنرالات الذين طالبوا بالتحسينات في هذا المجال. في تقريره العام للعام ١٩٧٦، باعتباره رئيساً لهيئة الأركان المشتركة، رافق التحسينات بثوابت تقليديةٍ صارمةٍ: «إن الجيش جاهز لكي يطرد من صفوفه كل الذين يتحولون إلى أجسام غريبةٍ عن المجموعة، وذلك بسبب أفكار أو مواقف تسير ضد النظام، والتسلسل الهرمي والمثاليات الدائمة التي تظهر في مراسيمنا وأنظمتنا، والوصايا العشر، على الرغم من أن ذلك لا يفترض أن تلك الثوابت المثالية لا ينبغي تصحيحها أو تحديثها على أصعدة كثيرة وبشكل عاجل، بما يتناسب مع التطور الاجتماعي الطارئ في السنوات الأخيرة»[٣]. بعد مرور عام، وخلال محاضرةٍ ألقاها أمام القوات المسلحة في إشبيلية، قال لهم: «يجب ألا ننسى أنه ليس لدينا كعسكريين سوى حب الوطن»[٤].

(١) دييز آليغريّا (١٩٧٢)، ص ٤٤.

(٢) دييز آليغريّا (١٩٧٢)، ص ٨٠.

(٣) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٥٣.

(٤) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٨٥.

إن الخطورة الأكبر في طريقة التفكير هذه أنها تشكل عنصراً أساسياً في تغذية فكرة القائلة بأن القوات المسلحة، هي مؤسسة وسلطة، تتخطى السياسة والسياسيين الذين لا يدافعون، وبشكل واضح، عن هذه المثاليات، أو بالأحرى لا يدافعون عنها بطريقة كافية. إن فكرة الدفاع عن الجواهر الوطنية هي في صلب توجهات الجيش الإسباني في القرنين الأخيرين، ما دفعه إلى اعتبار نفسه مؤسسة مستقلة عن السلطة السياسية والتشريعية، يتدخل في المشهد السياسي عندما يرى ذلك مناسباً.

الخصائص الثلاث التي تمت دراستها ـ الإحساس بضمانة النظام المؤسساتي، الولاء لرئيس الدولة، والدفاع عن القيم الوطنية ـ تتضافر وتتعاضد فيما بينها، لتصب، كما سنرى لاحقاً، في دعم الفكرة القائلة إن الجيش هو مؤسسة مستقلة عن السلطات السياسية، بعيدة كل البعد عن السياسة والسياسيين، تتسم بقيم حيوية خاصة بها وأساسية لبقاء الأمة، وتضفي الشرعية على تدخل القوات المسلَحة، وتستدعي تحركها في الظروف الشديدة التطرف أو عند المخاطر التي تحيق بالدولة.

قدّم ألبرتو أوليارت تفسيراً مختصراً عن السلوك الإيديولوجي للعسكريين مع بداية المرحلة الانتقالية، جاء من دون شك أكثر حيوية ثمرةٌ لخبراته الشخصية: «لم يكن للعسكريين سوى فكرتين أساسيتين عن السياسة: الأولى، أن الشيوعية هي العدو الأول، والثانية أن إسبانيا بلد مختلف عن بقية البلدان، ومن المستحيل تحقيق الديمقراطية فيه»[1]. يعتبر أوليارت تعريفه غير مكتملٍ، وإنما يسلّط الضوء على ميزتين يجدهما الكاتب في غاية الأهمية، وهما كذلك لمساعدتهما على فهم بعض التصرفات التي نجدها تتكرر في المرحلة الانتقالية. فمن الصعب فهم الهاجس من محاولات الحزب الشيوعي التشريع، الذي ظهر خلال الاجتماع الأول لبعض الجنرالات مع الأميرال أدولفو سواريز، من دون النظر إلى هذا الموقف الإيديولوجي. كما ساهم التعريف في تفسير ازدواجية المعايير عند الفرق العسكرية حيال عناصر الجيش الديمقراطيين، وأعمال الشغب التي قام بها معارضو الديمقراطية في المرحلة الانتقالية.

---

(١) أوليارت (٢٠٠٢) ص ٩٠-٩١.

في الختام، علينا أن نشهد بأنه كثُر استخدام كلمة مؤسسة للدلالة على القوى العسكرية، وساد خلال مرحلة الإصلاح والترميم، ومع بداية المرحلة الانتقالية. تضمن المرسوم، في قانون شباط/فبراير للعام ١٩٧٧، الذي نظم سير النشاطات السياسية، تفسيراً جلياً لمؤسسات القوى العسكرية المسلحة: «مؤسسة موصوفة وأساسية تعمل من أجل تنظيم المجتمع، هي ركيزة الدولة وضمانتها، وضمانة لبقائها واستمرارها، أي إنها، أساسية للنظام المؤسساتي والنشاط السياسي». بعد مرور عامين تقريباً، استخدم قانون المراسيم الملكية، في أول بند له، الكلمة ذاتها: «هذه المراسيم الملكية تشكل القاعدة الأخلاقية للمؤسسة العسكرية...».

العدو الداخلي: من الواجب أن يضاف إلى العناصر الأيديولوجية السابقة أن مهمة القوات العسكرية لا تقتصر على مقاومة العدو الخارجي، وإنما أيضاً الداخلي، وهي فكرة سيطرت بقوة بعد الحرب الأهلية بسبب العَزل العالمي، ودور الكفلاء في استمرارية النظام، وإدراك العسكريين عجزهم عن القيام بمهمات أخرى. أكد س.ج. بايني: «بعد العام ١٩٤٥، أصبحت (مقاومة العدو الداخلي) المهمة الأساسية للقوات (المسلّحة)»[1].

تحدث الجنرال فرانكو نفسه، عن الموضوع في خطابٍ له في الخمسينيات، إذ قال: «مهمة العسكر المقدسة هي المحافظة على النظام، وهذه هي المهمة التي نقوم بها»[2].

ويتضح الأمر عند التدقيق في عمليات توزيع الوحدات العسكرية على الأرض، فبدلاً من تمركزها في العواصم، نجد أن غالبيتها توزعت على المراكز المدنية والحضرية في الضواحي، وخصوصاً الوحدات الأكثر قوةً و جبروتاً، أي الفرق المدرعة ولواء المظليين مع تشكيلات أخرى أقل تجهيزاً. في الواقع، إن المقاومة ضد التخريب

(١) بايني (١٩٦٨)، ص ١٨٢. راجع أيضاً إيغليسياس (٢٠٠١)، ص ١٩.

(٢) مقتبس من غونزاليس غارسيا (١٩٧٧)، ص ٦٧.

كانت بالفعل، واحدة من الفرضيات الحربية التي تناولها الـ«سيسيدين» (مركز الدراسات العليا للدفاع الوطني (CESEDEN) في دراساته للعام ١٩٦٩ [١]. كما أن غوتييريز ميادو تطرق إلى التخريب الداخلي من نظرته الشخصية على أنه من ضمن الاهتمامات الثلاث الكبرى للقوات العسكرية مع بداية المرحلة الانتقالية[٢].

كان ذلك موضوعاً تقليدياً متداولاً في الجيش الإسباني، وفي الحقيقة، ومنذ نهاية الجمهورية الأولى، عقد في إسبانيا اتفاق ضمني بين القوى العسكرية والبورجوازية القائدة، وعلى ضوئه حقق الفريق الأول استقلاله الذاتي ونال امتيازات مقابل ضمان الأمن في وجه الحركة العمّالية الناشئة، وخصوصاً في برشلونة. كما نستطيع التأكيد بأن الاتفاق كان علنياً، إذا ما عدنا إلى خطابات أنطونيو كانوباس ديل كاستيّو في صلب مرحلة الإصلاح[٣]. وقد وضع ألفريد ستيبان، بالاستناد إلى فكر كارل ماركس[٤]، تفسيراتٍ للأوقات الصعبة التي سادت سنوات كثيرة في إسبانيا.

أول إشارةٍ للعدو الداخلي ـ على حدّ علمي ـ موجودة في دستور العام ١٨١٢ [٥].

(١) راجع رودريغو (١٩٨٩)، ص ٤٢. كان الأمر يتعلق بالدورة الخامسة للدفاع الوطني، والفرضيات الأربع التي تم بحثها هي: ١. الحرب التخريبية؛ ٢. الصراع في شمال أفريقيا ومضيق جبل طارق؛ ٣. الصراعات الحدودية المعيّنة؛ ٤. الصراع المعمم.

(٢) في المحاضرة التي كان سيلقيها في برشلونة عندما تعرّض لحادث أودى بحياته، كتب غوتييرّيز ميادو: «قبل عام ١٩٧٥ [...] إن لدى الكوادر المهنية للجيوش أساساً الشواغل التالية: تلك التي كانت موجودة خلال الفترة التي استمرت فيها الحرب العالمية، أمام إمكانية مشاركة إسبانيا فيها، لفترات طويلة بسبب الحرب الباردة.. التخريب المسلح المحتمل في القوة، مع أو من دون دعم خارجي. والمشكلة الإرهابية التي انتهت مع اغتيال رئيس الحكومة *. راجع بويل دي لافيا (١٩٩٧)، ص ٢٢٤.

(٣) باين يذكر خطاباً في أتينيو دي مدريد ١٨٩٠: «إن الجيش سيكون لفترة طويلة، وربما إلى الأبد، الداعم القوي للنظام الاجتماعي والسد المنيع للمحاولات غير المشروعة للبروليتاريا، التي لم تحقق بالعنف إلا سفك الدماء بلا جدوى». راجع باين (١٩٦٨)، ص ٥٥.

(٤) ماركس وصف في كتابه «الثامن عشر من برومير لويس بونابرت»، تخلي البرجوازية (من خلال الجمعية الوطنية) عن قيادة الجيش مقابل توفير الحماية لها. راجع ماركس (١٩٦٨)، ص ١٣٢، وستيبان (١٩٨٨)، ص ١٠-١١.

(٥) المادة ٣٥٦ تقول: «ستكون هناك قوات عسكرية برية وبحرية وطنية ودائمة، للدفاع الخارجي عن الدولة والمحافظة على النظام الداخلي».

كما أن النص يتكرر أيضاً في القانون الدستوري للجيش في ١٨٧٨ [١]. يجب القول إنها كانت فكرة مثيرة للجدل منذ البداية. وقد أورد الصيرفي المستقل، ألفارو فلوريس إسترادا، في كتابه «الدستور السياسي للأمة الإسبانية»، الذي يعتبر أفضل بحث نشر عن النظرية الاقتصادية في إسبانيا في القرن التاسع عشر، وضمن واحدة من هجوماته المتكررة في المجال السياسي، ما يخص الجزء العسكري، مقترحاً «أنه يجب الحد من استخدام الجيوش لصد العدو الخارجي، ومعاقبة كل من يخالف [هذه القاعدة] حتى لو كان ذلك بموجب أمر من الملك»[٢].

كان مفهوم العدو الداخلي مرتبطاً بعناصر أيديولوجية أخرى كنا قد تكلمنا عنها، لا سيما وظيفة زرع الفضائل العسكرية في ذهن المجتمع الإسباني بغية الدفاع عنها أمام أعدائها الأكثر سوءاً[٣]. وبهذه الطريقة، أخذت العناصر الأيديولوجية المختلفة تشكل وجهاً معقداً، مع مكونات اكتسبت قوة في تعاضدها، وعارضت المرحلة الانتقالية من نظام فرانكو نحو الديمقراطية.

(١) المادة الثانية صيغت على النحو التالي: «إن المهمة الأولى والأهم للجيش هي المحافظة على استقلال الوطن والدفاع عنه من الأعداء الخارجيين والداخليين».

(٢) فلوريس إسترادا (١٩٥٨)، ص ٣٦٣. المادة ٣٦ التي اقترحها فلوريس إسترادا تقول حرفياً: «إنه لا يمكن أبداً أن يتم استخدام المسجلين الجدد في الخدمة العسكرية الفعلية إلا في صد العدو الخارجي أو لحماية الحدود. وإذا تمت مخالفة أحكام هذا القانون الأساسي، حتى لو كان ذلك بأمر من الملك، أو المسؤول الذي يتولى قيادة القوات أو الوزير الذي من خلاله يتم إعطاء الأوامر، سيتم اعتبار هؤلاء أعداء الحرية المدنية، وإذا ما أثبت أنهم خالفوا ما ورد في هذه المادة، فسرعان ما سيتم منعهم من شغل أي منصب عسكري أو مدني، ومن التمتع بأي حق من الحقوق التي يحظى بها المواطنون».

(٣) الجنرال انيستا كانو راح يقول في العام ١٩٧٢: «نحن في خط الحقيقة، من دون شك. إن ذلك ليس من التعصب وليس إفراطاً في النعرة القومية، لا بل هو حب الوطن على نحو سليم ونقي. [...] لا نريد أكثر من حزب واحد، وهو ما يعني حب الوطن. [...] ينبغي التأكد بشكل مثالي من عدم نفاذ أو تسلل أي من الأرواح الدنيئة التي تحاول عبثاً التخلص عن هذه الوحدة الحميمة بين الرجال وأراضي إسبانيا التي تنادي وتأمر قائدنا، والتي تنادي وتأمر موتانا... الفرانكوية لن تختفي أبداً من إسبانيا بعد فرانكو. ستستمر الفرانكوية لعدة قرون، لأن إسبانيا، خالدة، ولها قدر هائل على الصعيد العالمي، ومن الفرانكوية سيجري إخراج العدالة الاجتماعية، والرفاهية لجميع الإسبان وسعادة الوطن». راجع رامون لوبيز (١٩٨٧)، ص ٢١٣.

التديّن: إن تدين الجيوش هو خاصية أخرى من الخصائص التي أصبحت مدرجة من خلال المؤسسات. لم يكن يمر أي عيد من دون احتفال أو طقس ديني، والديانة الكاثوليكية كانت عنصراً أساسياً في عملية إنشاء الأكاديميات العسكرية. توجه فرنسيسكو فرانكو، في خطاب انتهاء خدمته في منصب المدير العام للأكاديمية، في تموز/يوليو العام ١٩٣١، لمناسبة إغلاقها، إلى الطلبة العسكريين قائلاً لهم: «عملنا على توطيد إيمان الرجال فينا، مع المحافظة دائماً على روحانيتنا السامية»[1].

إن متطلبات العقيدة بشكلها ـ بقالبها، إذا جاز التعبير ـ، التي اتبعتها الجيوش، بدت نافرة في الأحداث، التي لا سابق لها، حين جرى طرد بعض الطلاب العسكريين من أكاديمية المشاة في توليدو، والذين كانوا سيتخرجون فيها خلال بعضة أيام برتبة ملازم أول العام ١٩٧٣. يبدو واضحاً أن هذا العقاب لم يكن بهدف تصحيح وتحسين سلوك محدد، بل لأهداف مثالية كتحقيق النموذجية في وجه الهذيان الذي كان يسيطر في تلك الحقبة على القيادات العسكرية حول فكرة زعزعة وحدة الجيش، أو فكرة تسلل بعض عناصر التحول التي كان يعيشها المجتمع الإسباني إلى داخل الجيش. إلا أن الحقيقة هي التالية، فمن بين التهم التي وجهت إليهم، كانت تهمة «التعرض إلى أزمة دينية أجبرتهم على التخلي عن الإيمان الكاثوليكي، من دون التخلي عن المسيحية.....»[2]. كان التدين الكاثوليكي سمة متلازمة مع عقيدة العسكر في إسبانيا، في بداية المرحلة الانتقالية، حتى أنه وجب انتظار مرور ١٠ سنوات بعد إقرار الدستور، لكي يتم إلغاء صفة الإلزامية عن المشاركة في القداس في كل الاحتفالات العسكرية.

(١) النص الكامل يمكن العثور عليه في فيرير سيغويرا (١٩٨٥)، ص ٢٦٢-٢٦٦.

(٢) بالإضافة إلى ذلك، تُنسب إليهم، «الصداقة مع الجامعيين، الذين يتكلمون معهم عن الجوانب الإصلاحية للمجتمع؛ قراءة المجلات مثل تريونفو وكواديرنو بارا الديالوغو وكتب أنريكي تييرنو وآرانغورين، وتفضيل دراسة المسائل الاقتصادية على حساب المسائل العسكرية الدقيقة، والسماح بالمخاطبة بصيغة المفرد مع الجنود في ساعات العطلة». راجع أغيلار أوليفينسيا (١٩٩٩)، ص ٤٢٨ وكذلك فرنانديز (١٩٨٢)، ص ١٥-١٦.

إن سلوك الجنرال دي سانتياغو، أعطى مجموعة أمثلة على الدور الذي يؤديه التدين في تكوين المواقف الأيديولوجية عند الكثير من القادة العسكريين وتقويتها. خلال النقاش الذي دار بينه وبين ألفونسو أوسوريو، المتعلق بعملية الإعلان عن برنامج حكومة أدولفو سواريز الأولى، أوضح دي سانتياغو أنه ضد الفكرة القائلة بأن السيادة تكمن في الشعب، « اعتقدت بصفتي متحدراً من أصل تقليدي محافظ، أن السلطة آتية من عند اللّه، فمن الصعب بالنسبة لي، تقبل مبدأ السيادة الشعبية»[1]، و طالب في مقالته المعروفة والمنشورة في «ألكازار» «القصر» (Alcázar)، قبل أسبوعين من انقلاب شباط/فبراير ١٩٨١، بـ«إنقاذ إسبانيا إذا كنا فعلاً مؤمنين وتنبض فينا فعلاً الروح الإسبانية»[2]. كان التدين عنصراً متجذراً في المجموعة العسكرية لدرجة أن التيار التقدمي لهذه المجموعة، والذي أبصر النور تحت مسمى «فورخا ـ Forja»، ذات الأهمية الكبرى في نشأة الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD)، تأتّى بشكل رئيسي من حركةٍ كاثوليكية[3].

من ناحية أخرى، كانت الكاثوليكية تنسجم مع ميزات أيديولوجية أخرى، كنا قد تحدثنا عنها من قبل، الأمر الذي جعلها تساهم في إغلاق حلقة التفكير المحافظ للغاية. الشيوعية هي العدو الأول للكنيسة الكاثوليكية، كما أنها العدو لإسبانيا وبالتالي تتجسد في العدو الداخلي. وهكذا يكون التدين قد رسّخ لدى العسكريين الإسبان الإحساس بأن هدفهم الأول هو محاربة العدو الداخلي.

هذا الكمّ من الخصائص يكوّن شكلاً، كان معتمداً بشكل حصري، من قبل الجماعة العسكرية بقيادة كاريرو بلانكو حتى تاريخ اغتياله. هذا السعي من أجل وحدة الصف، داخل صفوف الجماعة العسكرية، الذي قام به، يفسّر القسوة في ردود الأفعال في وجه الدراسة الاجتماعية التي قدمها خوليو بوسكيتس، والتي نشرت في

(١) أوسوريو (١٩٨٠)، ص ١٤٩.

(٢) أغويرو (١٩٩٥a)، ص ٢٤٩.

(٣) راجع بوسكيتس (١٩٩٩)، ص ٣٤ وما يليها.

العام ١٩٦٧، وكانت، بعد أربع سنوات من تاريخه، موضوعاً لانعقاد مجلس حربي وبرامج تم استعراضها في أكاديمية توليدو، وردود الأفعال ضد الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD)، إضافة إلى التسامح مع حركات التمرد أو قلة الانضباط. كل ما سبق طبع السنوات الأولى من الانتقال العسكري، واعتبر الداعمون لهذه النظرية، أن العسكري الديمقراطي مخالف لوحدة المجموعة، وأن الدعوة للوحدة داخل صفوف الجيش، هي قبل أي شيء آخر، مطلباً لوحدة الصف العسكري ولفرض طابع معين عليه.

إن النتيجة المباشرة لهذا الموقف كانت عزل العسكر عن باقي المجتمع، وساهم الشح الاقتصادي لدى الموظفين الرسميين خلال حكم فرانكو، بدوره، في ارتفاع حدّته. وقد وصف خوليو بوسكيتس، بوضوح، هذا العزل، في دراسته الاجتماعية عن المؤسسة العسكرية: «إن الحياة الفكرية الضحلة، نتيجة للبرنامج التعليمي الذي يدرّس في الأكاديميات، تسبّبت في عدم استهواء العسكر لقراءة الصحف التي تقرأها الطبقة الوسطى، وبالتالي، بدلاً من قراءة صحيفة «El País»، كما تفعل الطبقة المذكورة، اتجهوا إلى قراءة ألكازار «القصر»، ومن قبلها كانوا يقرأون صحيفتين متطرفتين كانتا تصدران في السابق هما «El Imparcial» و«Fuetza Nueva»، وكل ما من شأنه أن يجعل للقوى العسكرية رأيها ومعاييرها الأيديولوجية وسلّم قيمها المختلفة عن بقية فئات المجتمع، والتي كانت أكثر تحفظاً[1] بشكل عام.

شكلت الخصائص التي تحدثنا عنها سابقاً، الإطار الأساسي لمؤسسة الجيش وفقاً للتعريف الذي شرحناه في الفصل الثالث. لقد تعزّز في الواقع هذا الطابع المؤسساتي بفضل تاريخ العلاقات بين الجيوش الإسبانية والسلطة المدنية في فترة ما بين الجمهوريتين ١٨٧١-١٩٣١. خلال تلك الفترة، نشأت تقاليد استقلالية لدى الحكومة في ارتباطها مع السلطة الملكية. وكان سواريز برتييرا يعتبر أن دستور العام

(١) بوسكيتس (١٩٨٤)، ص ٢١٣. في الصفحة نفسها، يشير بوسكيتس إلى ثمانية أسباب اجتماعية لهذه العزلة.

١٨٧٦، وقانون تأسيس الجيش العام ١٨٧٨، «السبب في وجود فكرة المؤسسة وتطبيقها على الجيوش، في المفهوم الحديث للكلمة»[١]. لقد نصت المادة الأولى من قانون العام ١٨٧٨ تحديداً، على التالي: «يشكل الجيش مؤسسة خاصة لجهة هدفها ونوعها». ومن ثم لاحقاً، عزز القانون القضائي للعام ١٩٠٦ هذا الطابع للقوات المسلحة، كمؤسسة مستقلة تعنى بالسيادة الشعبية. وسنرى لاحقاً، كيف أن النقاش الأكاديمي والسياسي حول طابع المؤسسة وما إذا كان سيتعزز بموجب دستور العام ١٩٧٨، قد رسم مسار النقاشات الأولية لمرحلة الانتقال العسكري.

في الختام، ومن بين الميزات البارزة في ما سمّي بالمحور المهني، ينبغي الإشارة إلى ميزتين، الأولى هي العزل الدولي للقوات المسلحة في إسبانيا، بحيث أن علاقاتها مع الدول الأخرى، بعد وفاة فرانكو، أصبحت محصورة بكوريا الجنوبية، تايوان، وبعض الولايات الإيبيرية الأميركية، وكانت شبه معدومة مع الجيوش الأوروبية. وما خفّف من حدة هذه الحالة، الاتفاقية التي عقدت مع الولايات المتحدة، وقبلت فيها إسبانيا بعلاقات غير مستقلة، وفي ظل غياب أي تعاون معها، انحصرت العلاقات بتبادل القواعد العسكرية، وبمساعدات لشراء التجهيزات العسكرية. وعلى الرغم من أن الاتفاقيات مع الولايات المتحدة تفترض تغييراً وتحديثاً ذات أهمية بالنسبة للجيوش الثلاثة، لم تكن العلاقة مع الأميركيين بالسهلة أبداً، كما أن الجيوش الإسبانية كانت دائماً من حملة الرأي القائل بأن ما يحصلون عليه كمقابل أو بدل استخدام القواعد، شحيحٌ. وأوضح ألفونسو أوسوريو، الوزير في الحكومة الأولى للمملكة، النقاشات المطولة في مجلس الوزراء وكيف أنه، في كانون الثاني/يناير من العام ١٩٧٦، كان يجب تجديد اتفاقيات العام ١٩٧٠ لتحويلها إلى معاهدة: كارلوس ارياس فرض وجهة نظر وزير الشؤون الخارجية، خوسيه ماريا دي آريلسا، حول تكتم

(١) سواريز (١٩٨٨)، ص ٢/٣٦٦.

العسكر المؤيد لفرض المزيد من البدل المقابل[1]. على الرغم من اعتبار الأمر طرفة، إلا أنه من الممكن الأخذ بعين الاعتبار معلومة أخرى تعتبر مهمة أيضاً، حول نوع العلاقات الدولية للقوات المسلحة الإسبانية، إذ عندما تقدم نائب الرئيس دي سانتياغو باستقالته للرئيس أدولفو سواريز، كان وزير الجيش (الحرب)، الجنرال فيليكس آلفارس - آريناس في رحلة رسمية إلى تشيلي في عهد الرئيس بينوشيه، وهذا ليس بالأمر العابر.

وأخيراً، يجب أن نذكر ميزة تفضيلية بالمقارنة مع جيوش ديمقراطية أخرى: إن العسكر الإسبان كانوا هدفاً مميزاً للإرهاب، ما خلف تداعيات ذات أثر على سنوات الانتقال الأولى، وخصوصاً أنه مع بداية تشكل الحكم الذاتي، اعتمد العسكريون الرجعيون على هذه الحجة في نشاطاتهم وفي الدعوة إلى التعاون معهم. سأتناول هذا الموضوع لاحقاً، حين أعالج تصعيد الخلاف المدني - العسكري في تلك المرحلة.

الإصلاح التشريعي والمؤسساتي

إن محور الإصلاح المؤسساتي يميل إلى تقليص الاستقلالية العسكرية، أو انطلاقاً من معيار آخر، ينظِّم آليات سلطة العسكريين الديمقراطية.

مرت إسبانيا بعدة مراحل تطرقنا إليها في الفصل الثالث، فقدرة التدخل العسكري في السياسة كانت مشروطة جداً بنمو السياق العام للانتقال العسكري. وخلال أول حكومة للمملكة، التي ترأسها كارلوس ارياس نافارّو، حيث تمركزت الديناميكية السياسية في الخلاف بين مؤيدي المنهج التقليدي من جهة والإصلاحيين من جهة أخرى، عمل العسكر الإسبان على حراسة القيم الوطنية الجوهرية.

---

(١) أوسوريو (١٩٨٠)، ص ٥٣ يتحدث عن اجتماع مجلس الدفاع الوطني المنعقد في السابع من كانون الثاني/يناير من العام ١٩٧٦ لمعالجة هذه المسألة: «كان بعض العسكريين من مؤيدي مطالبة الحكومة الأميركية بالمزيد من الاعتمادات للقواعد وتخفيض الرحلات الجوية الخاصة بناقلات الوقود لتزويد الطائرات العسكرية الأميركية فوق التراب الوطني».

ساهم الاعتقاد لدى العسكر بإمكانية استمرار الحكم على ما كان عليه، في تنامي الأحداث في فترة الانتقال الأولى، بالإضافة إلى سلسلة من المواقف والأحداث التي عزّزته، كخطاب الملك الموجه إلى القوات المسلحة في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر في العام ١٩٧٥، واستمرارية رئاسة ارياس نافارو للحكومة، وخطابات الجنرال دي سانتياغو، الذي مدح الجنرال فرانكو، يوم تنصيبه نائباً لرئيس الحكومة، ومقالته التي نشرت في الأول من نيسان/أبريل من العام ١٩٧٦ (يوم النصر في النظام السابق)، وأشار فيها إلى «الزعيم الذي لا يُنسى»، وإلى المرسوم رقم ٧٥/٣٢٦٩ الذي حصل بموجبه فرانكو على تأييده على رأس سلم الرتب في الجيوش الثلاثة.

انتقلت الحركة السياسية، انطلاقاً من تعيين أدولفو سواريز، لتصبح بين الإصلاحيين ومعارضيهم. وفي هذه الحالة، تحول العسكر الإسبان إلى المرحلة اللاحقة والتي هي محاولة فرض الشروط على الحركة السياسية المشار إليها. وخير مثال على ذلك، اجتماع أدولفو سواريز، في أيلول/سبتمبر من العام ١٩٧٦، مع المجالس العسكرية العليا للجيوش الثلاثة قبل يومين من موافقة مجلس الوزراء على قانون الإصلاح السياسي، حيث أطلعهم مسبقاً على محتواه، بعد أن ألزموا رئيس الحكومة بعدم التشريع للحزب الشيوعي بأي حالٍ من الأحوال. كما أن استقالة الجنرال دي سانتياغو من منصب نيابة رئيس الحكومة في أيلول/سبتمبر العام ١٩٧٦، واستقالة الأميرال بيتا دي فيغا في العام ١٩٧٧، والضغوطات التي مورست أثناء صياغة الدستور، مواضيع سنتناولها بعمق لاحقاً.

ومع تقدم عملية الدمقرطة، تحولت الديناميكية السياسية في البلاد إلى محرك للصراع بين الأحزاب، بمعنى أنه، ومع إجراء الانتخابات في العام ١٩٧٩، تموضع العسكر الإسبان في موقف الدفاع عن استقلاليتهم التنظيمية والعملية، وأتت لاحقاً خطوات تدعيم الديمقراطية.

يجدر القول، إن خندق استقلالية السلطة العسكرية كان مدعّماً بعناية قبل بضعة أعوام من وفاة فرانكو، فقد كتب الجنرال ألونسو باكير وهو يحلل الوضع في العام

١٩٧٤: «إن الجموح في تلك المرحلة كان - بالفعل - نحو إعادة تأسيس سلطة عسكرية مستقلة خارج إطار الحكومة. ولهذا، كان من المناسب تخفيض الحمل عن كاهل القوات المسلحة، بسبب تولّي ثلاث وزارات لها، وتحديد مدى قيمة دورها في مجلس الوزراء، وهذا ما تمّ فعلاً»[1].

إن أول عسكري حث بوضوح باتجاه مسار التحديث وإعادة التنظيم العسكري في آخر أيام حكم فرانكو، هو الجنرال مانويل دييز آليغريّا. وكان قد بدأ في العام ١٩٦٨ تحضير مشاريع تحديث إصلاحية، وراح يقترح قانوناً أساسياً أوضح من خلاله خطة عمل واضحة لكل الفئات في السلك العسكري، تتعلق بالعمل المشترك بين الجيوش الثلاثة. كما أنه توصل إلى عرض إنشاء أمانة سر عامة لشؤون الدفاع، تكون مهمتها الشؤون الإدارية لسياسة الدفاع المكلف بها رئيس الحكومة. وجاءت المعارضة المطلقة من قبل القوات المسلحة لهذا الأمر، للمحافظة على مصالحها المؤسساتية: فهي لم ترفض أو تعارض هذه الاقتراحات وحسب، بل إنها وضعت القانون الأساسي للقوات المسلحة للعام ١٩٧٠ وحصلت على الإقرار به، وهو القانون الذي يحصنها في وجه أي اندماج مع باقي الجيوش[2]. ومع ذلك، وفي ما يتعلق بتنظيم القوات المسلحة، نص قانون العام ١٩٧٠ على تقدم واضح في مسألة تنظيم الجيشين الآخرين، إلى حدّ كانت فيه مراسيم الإصلاح الأولية التي شرعها الجنرال غوتييريز ميادو في أواخر العام ١٩٧٦ وبداية العام ١٩٧٧، «السبيل لمأسسة شخصية رئيس هيئة الأركان»، في القوات البرية والقوات الجوية، قبل إنشاء هيئة الأركان، كما جاء في مشروع دييز آليغريّا الذي تم سحبه من التداول. وبهذه الطريقة، تمّ تعديل البنية التنظيمية للجيوش الثلاثة، قبل دمجها في هيئة الأركان.

إن اقتراحات الجنرال دييز آليغريّا وأفكاره، وكذلك التغييرات الطارئة على مختلف نصوص القانون الأساسي للدولة، للعام ١٩٦٦، نجدها مفصلة ومفسرة

(١) ألونسو باكير (١٩٩٦)، ص ١٤.

(٢) يمكن العثور على وصف العملية في بويل دي لافيا (١٩٩٧)، ص ١٦٥ وما يليها.

كلها في المحاضرات التي ألقاها بنفسه في الأكاديمية الملكية للعلوم الأخلاقية والسياسية، في شباط/فبراير وآذار/مارس من العام ١٩٧٥، عندما أوقفت مهمته كرئيس لهيئة الأركان العامة وسحب مشروع قانونه من المحاكم[1]. مما جاء في دفاع دييز آليغريّا في هذه المحاكم : «إن الجيش يخضع للسلطة السياسية، وبالتالي لا يمكنه أن يكون هو بنفسه، سلطة أيضاً»، ويوضح الفرق الذي تعزّز في التشريع اللاحق بين سياسة الدفاع والسياسة العسكرية. كما واقترح أيضاً، التمييز بين إدارة هذه السياسات، واستخدام القوة أو قيادتها. ينبغي أن تكون إدارة السياسات منوطة بالوزراء، هذا ما أشار إليه، ولكنه نصح أيضاً بإنشاء وزارة دفاع واحدة. أما بالنسبة لقيادة القوات فلم ينصح بحل جماعي ـ وهذا ما تم فرضه في الفترة ما بين العام ١٩٧٧ والعام ١٩٨٤ ـ لكنه نصح بأن يكون هناك رئيس عام لهيئة الأركان العامة، ورؤساء للأركان في الجيوش الأخرى التابعة.

على الرغم من أن كثيراً من هذه الآراء المطروحة في مشروع القانون الذي نشر في الجريدة الرسمية للمحاكم الإسبانية في ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٧٤، أصبحت أكثر مرونة، بل تلاشت، فإن النص قد تحدّث عن تقدم واضح في المفاصل التي يلتقي بها العسكر مع السلطة التنفيذية، متوخياً فصل المهام وتقوية قدرات رئيس الحكومة، المنتظر تشكيلها بعد رحيل فرانكو. وهكذا نص مشروع القانون، على أن قيادة السياسة الدفاعية والعسكرية تعود إلى الرئيس، كما هيئة الأركان التي كانت ستتشكل. وتضمن المشروع مستجداتٍ أخرى: نوّه مثلاً بالجيوش الثلاثة، من دون أن يحدّد في أي وقت من الأوقات، الحرس الوطني أو الشرطة الوطنية. كما أنه ذهب بعيداً حين أشار في المادة الرقم ٢٢ إلى الآتي: «تشكّل الجيوش البرية والبحرية والجوية بشكل أساسي وسائل الدفاع ضد العمليات الآتية من الخارج. وفي حالة الطوارئ على المستوى الداخلي، تتصرف الجيوش وفقاً لما هو منصوص عليه قانونياً».

(١) دييز آليغريّا (١٩٧٥)، ص ٢٤ وما يليها.

إن تراكم المستجدات هذه، الموجهة بوضوح ومهنية عسكرية، كان مبالغاً بها بالمقارنة مع ما كانت القيادة العسكرية مستعدة لقبوله. وعلى غير عادة المحاكم في عهد فرانكو، خضع المشروع لعدد كبير من الإصلاحات والتعديلات على الجوانب المحدّثة فيه، إلى أن تم سحبه من قبل الحكومة في كانون الثاني/يناير العام ١٩٧٥ [١].

وكان فرانكو قبل ذلك، قد أقال الجنرال دييز آليغريّا من منصب رئاسة هيئة الأركان العامة ولم يحتج رئيس الحكومة أرياس نافارو. ترافقت الإقالة مع مذكرة غريبة، تضمنت الإشارة إلى علاقاته السياسية في رومانيا (وزعموا أنه أقامها مع سانتياغو كاريو، الذي كان يومها، الأمين العام للحزب الشيوعي في المنفى)، وكان ذلك ليس بالأمر المشرف أبداً بالنسبة لدييز آليغريّا. وبعد بضعة سنوات، كان قد أُنتخب فيها أدولفو سواريز رئيساً للبلاد، نجح الجنرال غوتييريز ميادو، رئيس الأركان العامة في الجيش، في نشر مذكرة تصحيح ودفاع عن اسم الجنرال الذي تمت إقالته. في رأيي الشخصي، عاجلاً أم آجلاً، كان سيتم اكتشاف حجج أخرى لإبعاده عن قيادة الفرق العسكرية عند وفاة فرانكو. وقد فهم دييز آليغريّا أن النموذج الذي اتبع في فترة حكم فرانكو لا يمكن أن يستمر بعد وفاة الدكتاتور. فاطلاعه على الواقع وعلى تنظيم الجيوش في البلدان الأخرى، أقنعه أكثر بذلك. فقد ظن بأن ما من علاج آخر سوى تنفيذ إصلاح مهني محترف داخل المؤسسة، يسمح للجيش بالتقرب من باقي الجيوش في البلدان المجاورة. كان يرى أنه من الضروري تقليص عدد العناصر، وتجهيز الجيش بالمزيد من الوسائل والموارد، ولكن من دون تقليص رواتب العسكريين أنفسهم، وتحضير الجيش من أجل العمليات المشتركة، وربطه بسياسة دفاعية متينة. وكما تبين، أن هذا الرأي لم يتوافق مع اعتقادات غالبية القادة العسكريين، وبالتالي فقد بات شبه مستحيل تحقيق هذا الإصلاح من الداخل.

كانت هذه أيضاً أفكار غوتييريز ميادو، الذي كان دائماً على تواصل مع الجنرال

(١) وصف التغير المفاجئ في المشروع موجود في رودريغو (١٩٨٥)، ص ١٥٢ وما يليها.

دييز آليغريّا منذ أن رقّي إلى رتبة جنرال في العام ١٩٧٠، أولاً في مركز الدراسات العليا للدفاع الوطني (CESEDEN)، ولاحقاً في مجلس الأركان العامة. لذلك، فإن أعمال مركز الدراسات المذكور، الذي تأسس في العام ١٩٦٤، ونص المشروع المرفوض، تركت أثراً حاسماً في خطوات غوتييريز ميادو الإصلاحية الأولى؛ أي ظهرت في مراسيم عامي ١٩٧٧ و١٩٧٨ المتعلقة بإنشاء هيئة الأركان المشتركة (JUJEM) وقانون الدفاع الأساسي في العام ١٩٨٠. ومع أن ميادو قام بإدخال إجراء حاسم على القانون، كان قد نصح به آليغريّا، إلا أنه لم يلمّح إليه، في مشروع إنشاء وزارة للدفاع العام ١٩٧٤.

إن النشاط التشريعي المسؤول عن إصلاح الجيوش وتنظيمها في دولة ديمقراطية، كان واسعاً جداً في مرحلة الانتقال، كما تحقق في بعض الحالات، انطلاقاً من مجالات أخرى، كتشريعات الشرطة التي نزع الطابع العسكري عنها. وفي النظام الديمقراطي للقوات المسلحة، يجب إبراز أربعة جوانب أساسية: إنشاء هيئة الأركان المشتركة JUJEM، صياغة الدستور، إنشاء وزارة للدفاع، وإقرار قانون المعايير الأساسية للدفاع الوطني. وفي ما يتعلق بتقليص الامتيازات، كان إصلاح قانون القضاء العسكري الإجراء الأكثر أهمية. وتمت مناقشة مواضيع أخرى تتعلق بالإصلاح التشريعي في محور التحولات المهنية والقيمية.

إنشاء هيئة الأركان المشتركة: تم طرح مشروع إنشاء هذه الهيئة من قبل الجنرال غوتييريز ميادو بعد بضعة أشهر من تعيينه. بدايةً، مع إصدار مرسوم بتاريخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر من العام ١٩٧٦، تبعه في ٨ شباط/فبراير من العام ١٩٧٧ تشكيل هيئة الأركان المشتركة في كل من القوات البرية والقوات الجوية والبحرية على حد سواء. وأصبح بالتالي ممكناً التنسيق للعمل المشترك بين الجيوش الثلاثة، الأمر الذي لا غنى عنه عند البحث في تفعيل القدرات العسكرية وغيرها بأهداف جامعة. إنها صيغة القيادة الجماعية التي تم رفضها حين اقترحها دييز

آليغريّا، ونصت المادة رقم ٢ من المرسوم القانوني، على الآتي: «إن هيئة الأركان المشتركة، الخاضعة لسياسة رئيس الحكومة، تشكل الهيئة المشتركة العليا لسلسلة القيادة العسكرية للجيوش». وأعلن بويل دي لافيا قبول هذه الإصلاحات من قبل القيادات العسكرية، متأملاً أن يتولى في المستقبل القريب، وزراء مدنيون الحقائب العسكرية(١). وبالتالي، تتحقق في هذا السياق، خطة عمل تكلّم عنها في السابق الجنرال ألونسو باكر، الذي حاول جاهداً إنشاء إطار عسكري مستقل انطلاقاً من الفصل بين القيادة والوظيفة السياسية - الإدارية.

لطالما أولى العسكر إنشاء جهاز قيادي أعلى موحّد، أهمية خاصة، وكان بارزاً إلحاحهم على الأمر إذ ناضلوا بقوة من أجل أن يرد في الدستور. من جهةٍ أخرى، استخدمت جريدة القصر، وهي واحدة من الجرائد الناطقة باسم المتطرفين، في العام ١٩٧٧، الحجة نفسها التي كان العديد من القادة العسكريين يقولون بها: «إن وزير الدفاع لا يمثل بأيّ شكل من الأشكال القوات المسلحة، وتعبّر عن صوتها قياداتها وأجهزتها المؤسساتية العليا فقط»(٢).

إن تحقّق الاستقلالية العسكرية لا يستدعي بالضرورة نصوصاً تفسيرية أو ضماناتٍ في القوانين. يكفي أن تكون غامضة. وفي إسبانيا، إن خطورة التطور الكبرى التي تدعم بالفعل الاستقلالية العسكرية تنجم عن الغموض في التشريع - بما فيه الدستور - وعن التمييز بين خطي القيادة السياسي - الإداري، كوسيلةً لردع اندماج القوات

(١) اقتباس فقرة من السيناريو المعد لمداخلة نائب الرئيس غوتييريز ميادو أمام لجنة الدفاع في الكونغرس في العاشر من كانون الثاني/يناير من العام ١٩٧٨: «إن المنافسة على الوظائف السياسية - الإدارية والقيادة العسكرية في كل من وزارة الحرب البرية والجوية يمكن أن تكون غير مستحسنة في المستقبل القريب، فيجب تفادي دخول الأحزاب السياسية في اللعبة الذي من شأنه أن يؤدي إلى ظهور حكومات ذات نزعات مختلفة، مع احتمال أن يشغل المدنيون الحقائب العسكرية». بويل دي لافيا (١٩٩٧) ص ٢٠٨.

(٢) ألكازار (القصر)، ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٧٧.

المسلحة في إدارة الدولة. وشكلت مراسيم العامين ١٩٧٦ و١٩٧٧، خطوة مهمة جداً نحو تحديث القوات المسلّحة، إلا أنها في الوقت عينه، فتحت الطريق أمام إمكانية واضحة لوضع تعريف «الاحتفاظ بالسلطة» في التنظيم العسكري الجديد.

صياغة الدستور: بعد إجراء الانتخابات الديمقراطية الأولى، في حزيران/يونيو من العام ١٩٧٧، ومع بداية المرحلة التأسيسية، يمكن الإشارة إلى خطرين يتهددان التنظيم الصحيح لمواد القوانين الموجهة للقوات المسلحة عند صياغة الدستور الجديد.

في البدء، تخوّفت قيادة الجيش من الشروع بتقدم الجيش كمؤسسة تتوخى الترابط مع الشعب بشكل مباشر أو مع المملكة، حيث برز الخطر الأكبر في الموقع الذي ستحتله القوات المسلحة في الباب التمهيدي للدستور، وليس في موقعها من إدارة الدولة أو الحكومة. على ضوء ذلك، توجب إضافة إمكانية اتصال مباشر بالعرش، فيما إذا فُسرَت المادة ٦٢ من الدستور بمثابة تحديد سلطة غير رمزية للملك على القوات المسلحة [1]. تلك المخاوف تمكنت من توجيه عملية ملاءمة العسكريين مع الإطار الديمقراطي، كمؤسسة تعمل على تعزيز وتوطيد استقلاليتها في وجه الحكومة.

ثانياً، يجب الإشارة إلى أن الاتجاه المذكور في الفقرة السابقة نحو التمييز بين خطي القيادة والسياسي - الإداري الذي تختصره سلطة الحكومة، يقود القوى العسكرية إلى استقلالية محدودة ولكن فعالة في المواضيع التنظيمية، العملية والتعليمية، وتلك المتعلقة بنظامها الداخلي (أن تزرع القوات المسلحة القيم والأفكار الخاصة بها).

بناءً عليه، من المناسب أن نحلّل هذه العملية بشيء من التبصر انطلاقاً من قاعدة

(١) المادة ٦٢ من الدستور في الفقرة (ح) تنص على أنه: «يتعين على الملك القيادة العليا للقوات المسلحة».

أنه، حتى ولو أن النظم الدستورية قد فرضت تقدماً واضحاً، كالفصل بين القوات المسلحة وقوى النظام العام، فقد كانت غامضة إلى حد ما في اتجاهات أخرى، ولهذا لم تستطع أن تشكل مرجعية صلبة ومباشرة لعملية الإصلاح العسكري.

إن موقع المادة ٨ المكرسة للقوات المسلحة في الباب التمهيدي للدستور، هي مكمن التوجه الأول لجهة تمكين إنجاز تطور الجيش كمؤسسة. عملياً، إن المحاضرة التحريرية لم تتضمن ذلك، إلا في دورات العمل الأخيرة. المسألة ليست أبداً بالأمر البسيط، بحيث أن هذا الموقع الذي تم تخصيصه لهذه المسألة قد تسبب بنقاشٍ عقائدي دام طويلاً حتى تاريخ حديث جداً[١]. إن إدخال القوات المسلحة في الباب التمهيدي المكرّس لمؤسسات الدولة أو سلطاتها، شكل حافزاً حاسماً لكل من كان يؤمن بالجيش كمؤسسة، أكثر ممّا ذهبت إليه كل الأحزاب في مطالبها، وأسمى مما قد تحقّقه السياسة، إذ اعتبرت القوات المسلحة مؤسسة تحاكي المؤسسات الأخرى وسلطات الدولة.

تجدر الإشارة إلى أن التساؤلات الواردة في المحاضرة، لم تكن بسبب وضع المادة ٨ من الباب التمهيدي أو في الجزء المخصص للحكومة، إنما حول الباب التمهيدي وباب آخر مخصص تحديداً للقوات المسلحة الإسبانية، سواء قوات ضبط النظام العام أو قوات الطوارئ الخاصة[٢].

وفي أي حال من الأحوال، إن الصياغة النهائية للدستور في ما يخص هذا الموضوع تحديداً، يجدر تحليلها انطلاقاً من منظار سياسي. إن أي طرح للموضوع بطريقة قانونية بحتة أو أكاديمية في محاولة لشرح ما كان يقصده المشرع في الصياغة النهائية ليس بالأمر المناسب، ذلك لأن صياغة نص الدستور كانت حصيلة التزام

(١) ومن بين الكتب الوافرة حول هذا الموضوع يجدر ذكر لوبيز رامون (١٩٨٧)، سواريز بيرتييرّا (٢٠٠٤)، موزو (١٩٩٥) وكوتينو (٢٠٠٢).

(٢) فرنانديز سيغادو (١٩٩٦)، ص ١٤: «من الشكوك القائمة، أن المحاضر الدستورية لا يبدو أن لها أثراً بتاتاً على تعيين القوات المسلحة في القيادة التي تضم حكومة الأمة».

سياسي، لعب فيه الحذر بشأن القوات المسلحة دوراً حاسماً. لقد تم إنجاز ما أمكن في ظل ظروف صعبة جداً[1]، والسرد الذي قدمه ميغيل إيريرو دي مينيون، عن أعمال لجنة الصياغة يوضح ذلك[2].

أما بالنسبة للمضمون، فهو يظهر ويوضح كم كان صعباً إحداث أي تغيير في هذا المجال، بحيث أنه شكل إلى حدّ كبيرٍ، نسخة مطابقة للمادة ٣٧ من قانون فرانكو للعام ١٩٦٧، وعلى الأرجح جاء بناءً على طلب هيئة الأركان المشتركة إلى غوتييريز ميادو الذي كان هو من يحاور ويدير الموضوع. تحدثت سابقاً عن ميزة فريدة جداً وعلى جانب من الأهمية في النص الدستوري المتعلق بهذا الموضوع: الفصل بين الجيش والشرطة والحرس المدني، المرتبط على الأرجح بقرار إدخال المادة ٨ في الباب التمهيدي. في واحدة من المسودات الأولى (التي تم تسريبها إلى مجلة «كوادرنوس» و«من أجل الحوار» (Cuadernos para el diàlogo) وقد تم نشره في ٢٢ أيلول/سبتمبر، كان قد تم إدخال باب «القوى المسلحة، قوات النظام العام، والحالات الطارئة». اختفى هذا الباب في مسوّدة المحاضرة، التي فصلت بوضوح القوات المسلحة الإسبانية عن قوات النظام العام، وهذا ما قام بشرحه مانويل بالبي: «في الواقع، فإن المادة ٨ من الدستور، المتعلقة بالمادة ١٠٤، كانت تحمل نية أولية وشديدة الوضوح: مهمة الفصل الكامل بين القوات المسلحة وقوات النظام العام، المعروفة اليوم بالأجهزة الأمنية. هذا النظام هو معاكس جداً للنظام الذي كان سائداً حتى ذلك الوقت، لأننا، وبالعودة إلى المادة ٣٧ من القانون

(١) موزو (١٩٩٥)، ص ٦٢٣: «نعتقد أن النتيجة الوحيدة الممكنة في ما يتعلق بالمادة ٨ من دستورنا الحالي هي أنها (المادة) تخضع لأسباب سياسية بحتة، أي الأمر الذي اعتبره المشرّعون، (سياسياً) مواتياً وملائماً». يعتقد مارتينيز سوسبيدرا، أن الأسباب التي أدت إلى وضع المادة الثامنة يمكن أن تكون: أولاً، أهمية المهام الموكلة إلى القوات المسلحة الإسبانية. ثانياً، التعويض السياسي لإضفاء الطابع الدستوري على مصطلح «الجنسيّات» في المادة الثانية. وثالثاً، السياسة، التي تكشف عن نية المشرع لإقناع القوات المسلحة الإسبانية بمنافع الديمقراطية.

(٢) هيرّيرو دي مينيون (١٩٩٣)، ص ١٤٤، يفسّر كيف أن العرض البسيط للوثائق العسكرية المصنفة «سرية» كان كافياً للحصول على موافقة الاشتراكيين والشيوعيين والقوميين.

الأساسي لدولة فرانكو في العام ١٩٦٧، نلاحظ أنها نصّت على أن القوات المسلحة «تتألف من القوات البرية، البحرية، والجوية وقوات النظام العام». وبالتالي فإن نموذج الدستور جاء معاكساً[١] وبشكل واضح».

توجب على المشّرعين وعلى حكومة سواريز، التفكير بأنّ الفصل بين القوات المسلحة وقوات الأمن كان سيخلق تغييراً جذرياً لا بأس به، وكذلك الأمر، في ما يتعلق بزج القوات العسكرية في العنوان المناسب للحكومة، وهذا ما قاموا به مع قوات الأمن. إنّ أدنى الحلول التي كان من المفروض القيام بها هي إدخال القوات المسلحة في الباب التمهيدي.

يجب علينا تسليط الضوء على أن جزءاً كبيراً من المناقشات الدستورية كُرِّسَت لجهود التحالف الشعبي وأعضاء مجلس الشيوخ العسكريين للعودة إلى طريقة فرانكو في هيكلة القوات المسلحة، أو على الأقل، لمحاولة عدم استبعاد قوات الأمن الداخلي عن صياغة الدستور.

الميزة الأخرى، التي تبين أنها ضرورية جداً من أجل إحياء عملية الإصلاح، كانت تجنب تشريع إنشاء هيئة الأركان المشتركة كجهاز قيادةٍ موحّد. وصل إلى محضر الجلسة تقريرٌ يحتوي على نصٍ تمت الموافقة عليه من قبل هيئة الأركان المشتركة، وتمت إحالته إلى رئيس الحكومة عبر وزارة الدفاع المُنشأة حديثاً، وبناءً عليه تم إعداد مسودة للمواد المتعلقة بالقوات المسلحة[٢]. حينئذٍ، كان لغوتييريز ميادو دوره من موقعه الوظيفي الخاص فأدار هيئة الأركان المشتركة،

(١) بالبي (١٩٨٣)، ص ٤٦٠.

(٢) تعلّق الأمر في المسودة الأولى بالمادة ١٢٣؛ وبعد ذلك تم تبديلها لتصبح المادة الثامنة التي جاء فيها:
١. القوات المسلحة، التي تتألف من القوات البرية والبحرية والجوية، تتمثل مهمتها بضمان سيادة واستقلال إسبانيا، والدفاع عن وحدة أراضيها وحماية نظامها الدستوري.
٢. القانون الأساسي يرمي إلى تنظيم المبادئ الأساسية للمنظمة العسكرية في إطار المبادئ الواردة في الدستور الحالي وكذلك تكوين وتحديد مهام مجلس أعلى كهيئة استشارية للحكومة تهتم بالمسائل المتعلقة بالدفاع، فضلاً عن هيئة الأركان المشتركة، باعتبارها هيئة نظامية عليا للقيادة العسكرية للقوات المسلحة.

ثم أصبح الأمر من اختصاص رئيس الحكومة في ١٤ كانون الأول/ديسمبر في العام ١٩٧٧، الذي كان حاسماً في صياغة نص المادة الثامنة بشكلٍ نهائي. وقال حرفياً: «لا تتطلب الفقرة [...] المنوطةِ بهذا المجلس قدراً كبيراً من الفهم لإدراك أنّ هذا الموضوع ليس شأناً دستورياً بل عليه أن يكون هدفاً من أهداف القانون المنظّم للدفاع الوطني»(١).

وهكذا تم تجنب ما كان يمكن أن يشكّل عقبةً كبيرةً في وجه الإصلاح العسكري لاحقاً. فلو تضمّن الدستور إشارةً إلى إنشاء هيئة الأركان المشتركة كجهاز قيادةٍ موحّد، لكان ذلك سيؤدي إلى الاعتراف بنوعٍ من الاستقلالية للقوات العسكرية داخل الحكومة. وكما سنلاحظ، لكان أيضاً سينسف العنصر الأساسي للإصلاح ١٩٨٤. إنّ إهمال موضوع تعديل الدستور وتركه لما بعد، كان سيجعل من المستحيل وضعه حيز التنفيذ. وخير مثال على ذلك، ما عانت منه تشيلي الديمقراطية لتحقيق هذا الشأن، خصوصاً في ما يتعلق بالعناصر المؤسساتية للجيش والتي أراد الجنرال بينوشيه ربطها بدستور البلاد.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنّ الصياغة النهائية للمادة ٨، جاءت مشابهةً إلى حد كبيرٍ للمادة ٣٧ من القانون الأساسي للدولة للعام ١٩٦٧، والمتعلق بالقوات المسلحة، مع بعض التحفظات المهمة لجهة عدم إدراج قوى النظام العام، وتعديل عبارة: «المحافظة على النظام المؤسساتي» لتصبح «الدفاع عن النظام الدستوري»، وإلغاء مهمة ضمانة وحدة إسبانيا. إن نسخ قانون فرانكو إلى حدٍ كبير، على الرغم من أنه رسمي أكثر منه فعلي، شكّل خطراً آخراً تجسد في دعم الطرح الذي يدافع عن فكرة أنّ الدستور «قَبل» أو «بارك» المؤسسة العسكرية كما شكّلها النظام السابق.

من جهةٍ أخرى، لم تتناول النقاشات حول الدستور في المجالس العامة بشكل

(١) أدين بهذه المعلومات والاطلاع على النصوص البارزة لميغيل هيريرو ورودريجز دي مينيون، والتي كانت مقررة دستورياً.

مباشر المواضيع أو المخاطر الآنفة الذكر، غير أنّ لوبيز غاريدو كتب: «إن مناقشة عملية تحضير وإعداد هذه التوصية عبر المجالس الدستورية لا تساعد كثيراً على الغوص في مضمونه القانوني والسياسي»[1]، إنّ تحليل النقاشات البرلمانية حول الدستور يؤكد على المصاعب السياسية التي تواجه هذه المهام، وهي مخاطر القبول بصيغ تلجم السيطرة العسكرية عن الحياة المدنية، وعلاوةً على ذلك، يؤكد على وجودٍ دفاع عن العديد من الطروحات التي دعمها عسكريو فرانكو في صلب المجالس الديمقراطية.

عطفاً على المواضيع التي نحن بصددها، فقد شهدت النقاشات في الكونغرس ومجلس الشيوخ إعادة التأكيد على موقفين: الأول، تمثل باعتبار القوات المسلحة فوق كل الأحزاب السياسية. وإذا كان الأمر كذلك، فمن المنطقي جداً ألا تكون طاعتهم للحكومة التي تجسد الأغلبية البرلمانية، وإنّما للملك، باعتباره العنصر الأكثر استقراراً من الغالبية التي تفرزها كل فترةٍ انتخابية.

كذلك الأمر مع الحزب الاشتراكي الذي تعامل بغموض مع هذه النقطة. وقال أحد الناطقين باسم الحزب، أنريكي موخيكا: «إن القوات المسلحة تخضع للسلطة المدنية، محترمةً بذلك انبثاقها عن إرادة الشعب، غير أنّ مهمتها هي فوق كل النزاعات في الآراء السياسية...»[2] وتكرر الغموض ذاته في المناقشة الموسعة: «وفي النهاية، إن العقيدة العسكرية المشار إليها في جلسة هيئة الأركان السابقة أوضحت أنّ القوات المسلحة تخضع للسلطة المدنية، محترمةً بذلك انبثاقها عن إرادة الشعب، غير أنّ مهمتها هي فوق كل النزاعات في الآراء السياسية، ولا تستطيع أن تكون بعيدةً عن مشاكل المجتمع التي هي هدف السلطة السياسية على أعلى مستوياتها، والتي تحافظ على بنية الوطن وتضمن بقاء الدولة واستمراريتها». وهذا ما تكلم عنه الأميرال غامبوا في مجلس الشيوخ: «إن طبيعة المهمة العسكرية تضع القوات المسلحة فوق

(١) لوبيز غارّيدو (١٩٨٣)، ص ٩٤٩.

(٢) مجلة جلسات مجلس النواب (١٩٧٨)، المجلد الأول: ٩٢١.

كل الاعتبارات السياسية، محايدةً أمام اللعبة السياسية، وخاضعةً للسلطة المدنية، ومقدمةً الحماية دائماً[1]. هذه الحيادية في كل ما هو طارئ وهذه الحماية لكل ما هو رئيسي، هي ضمانة أمن وسلامة المواطنين، وهي قاعدة العيش المشترك والعدالة في المجتمع الذي تعمل من أجله القوات المسلحة»[2].

أمّا الموقف الثاني، فيتعلق برؤية القوات المسلحة «على أنها أعلى شأناً» من كونها إدارةً عامةً. في حال قبول هذا الطرح، من المنطقي الدفاع عن الفكرة التي تقوم على أن القوات المسلحة ليست تابعة فقط للحكومة التي تقود الإدارة العامة، والمراد هنا الإشارة إلى تبعيةٍ أخرى، تتصل مباشرةً بالعرش.

استخدم هذه الحجج كل من ميغيل هيريرو في الكونغرس وغونزاليس سيارا في مجلس الشيوخ، كدليل على أنّها موقف الحزب وليست اقتراحاً شخصياً، حيث صرح غونزاليس في مجلس الشيوخ: «إنّ القوات المسلحة هي جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري للدولة، لكنّها لا تقتصر على ذلك، بدليل واضح يتمثّل في أنّ قيادة القوات المسلحة قد أُنيطت بالملك وفقاً للدستور»[3].

بدوره، استخدم فراغا إربرنه أيضاً هذا البرهان في النقاش ذاته: «إن القوات المسلحة، لا تشبه في مرجعيتها، تلك التي تعود إلى وزارة المالية أو أي قسم من أقسام الإدارة المحلية»[4]. وفي مختلف مناحي النقاش في موضوع الدستور، أطلق فراغا تأكيداتٍ يمكن وصفها بأنّها غير مؤسساتية. في خضم النقاش حول المادة ٨، مثالاً، برّر إدخال هذه المادة في الباب التمهيدي بعدة براهين، منها: « إن الجيش والشعب هما حالة وحدة راهناً، كما في عهود روما القديمة». يكمن الخطأ الكبير،

(١) مجلة جلسات مجلس النواب (١٩٧٨)، المجلد الثاني: ١٩٧٣-١٩٧٤.

(٢) مجلة جلسات مجلس النواب (١٩٧٨)، المجلد الرابع: ٤٥٧١.

(٣) مجلة جلسات مجلس النواب (١٩٧٨)، المجلد الثالث: ٣٢٩٥.

(٤) مجلة جلسات مجلس النواب (١٩٧٨)، مجلد ١: ٩١٨.

في المسار الأوّلي لعملية الانتقال، في ربط القوات المسلحة مباشرة مع المجتمع، لأنّ في ذلك إضعافاً للعلاقات مع الدولة نفسها[1].

في المحصلة، يمكن القول بأنّ النقاش حول موضوع الدستور لم يستطع إحراز تقدم في موضوع الطابع المؤسساتي للقوات المسلحة. وبهذا، بقيت مسألة كونها جزءاً من الإدارة أو عدمه، قضيةً مفتوحةً. وقد أوضح هذا الأمر، بدوره، أنّ الوقت لم يحن بعد لمعالجة بعض الشؤون المهمة كعلاقة القوات المسلحة مع العرش، أو تبعيتها للسلطة المدنية التي أفرزتها صناديق الاقتراع.

وبصرف النظر عن ذلك، حمل النقاش في طياته تقييماً ـ وإن كان بادياً في سياق عملية الانتقال ـ يجب اعتباره نوعاً من الدعم لمفهوم خاصٍ بالجيش مع هامشٍ من الاستقلالية حيال الحكومة. من دون شك، أثّر هذا التقييم للقوات المسلحة، الصادر عن بعض الأعضاء البارزين في التحالف الشعبي ـ يد الدولة اليمنى أو حتى عمودها الفقري ـ في تعطيل الطابع المؤسساتي للقوات المسلحة في إسبانيا (FAS). إنّ تمجيد الجيش يحول دون جعله أرضاً خصبة تمارس فيها السلطة المدنية سيطرتها على القوات المسلحة[2].

في الختام، إن صياغة المادة ٩٧ من الدستور[3] بقيت مفتوحةً على عدة تفسيرات فيما إذا كانت القوات المسلحة، كتعبير مُستخدم في المادة ٨، تختلف

(١) راجع سواريز بيرتييرا (١٩٨٨)، ص ٢٣٧٥. ٢.٣٧٥

(٢) إن موضوع هذا الوصف للجيوش هو متكرر في تاريخنا. كلا الخطيبين استخدما التعبير الخاص بالنقاش حول القوات المسلحة في الجمهورية الثانية. خوسيه كالفو سوتيلو، قال في كلمته التي ألقاها في مجلس النواب في السادس من تشرين الثاني/نوفمبر من العام ١٩٣٤: «إن الجيش بحد ذاته هو شرف لإسبانيا». وفي وقت لاحق، أضاف: «قال السيد أزانيا إن الجيش ما هو إلا ذراع الوطن. هذا غير صحيح، وسخيف، وغير منطقي: إن الجيش هو أكثر بكثير من ذراع الوطن. لن أقول إنه الدماغ لأنه لا ينبغي أن يكون كذلك، غير أنه أكثر بكثير من الذراع، فهو العمود الفقري، وإذا انكسر، أو انحنى أو تصدع، فإن إسبانيا ستنكسر وستنحني وستتصدع معه»، جيكسا (١٩٨٦)، ص ١٨٢.

(٣) المادة ٩٧ من الدستور: «إن الحكومة توجه السياسة الداخلية والخارجية، والإدارة المدنية والعسكرية، والدفاع عن الدولة. تمارس السلطة التنفيذية والتشريعية وفقاً للدستور والقوانين».

عن عبارة الإدارة العسكرية المذكورة في المادة ٩٧، كما عن تعبير الإدارة المدنية. أدّت التعديلات الأولية على القانون إلى استثناء القوات المسلحة من نطاق الإدارة العسكرية، وهذا هو السبب الذي دفع إلى التمييز بين القوة والفرع السياسي- الإداري. على الرغم من أنّه غالباً ما تم شرح مفهوم الاستقلالية السياسية للحكومة، إلا أنّ الغموض في صياغة وتعريف هيئة الأركان المشتركة «كأعلى هيئة مشتركة في سلسلة القيادة العسكرية»، خلق، كما أشرت، نوعاً من «الاستئثار بالسلطة» بالنسبة للقوات المسلحة، بسبب استخدام تعبير خ. صاموئيل فالنزويلا، كما حلّلت في الفصل السابق. شكّلت عبارة «الاستقلالية السياسية» محور نقاشٍ في ما يتعلق بالقانون الأساسي حول المعايير الأساسية للدفاع الوطني للعام ١٩٨٠، مع تعديلات اشتراكية وأخرى من الحزب الشيوعي، وقد أشار فالنزويلا إلى وجوب معالجة الغموض الذي ساد في تلك الفترة.

الحل لحالة الإرباك والتخبّط هذه، تمّ تدريجياً عبر وضع مفهومٍ للدفاع الوطني، وإنشاء وزارةٍ للدفاع تتمتع بقدراتٍ حقيقيةٍ لرسم السياسة الدفاعية وتنفيذها، تم دمجها بهيكلة تشكيل الجيوش وضمت مفاهيم القيادة والتبعية السياسية. لا تقتصر عملية الإصلاح العسكري على إصلاح القوانين وحسب، لذا، وكما سنرى، كان لإنشاء الوزارة وتفعيل دورها أثر أكثر فاعلية من عملية التطوير القانوني لجهة حل الأخطاء والغموض السائد آنذاك. لاحقاً، تمكّنت من تحديد الحلول المناسبة بناءً على وجهة نظرٍ قانونية، حيث، ومع مرور الوقت، تحوّلت الإدارة العسكرية إلى قطاع من قطاعات الإدارة العامة كما كان متوقعاً[١].

لم تحظ بقية المواضيع المتعلقة بالقوات المسلحة في الدستور بالقدر الكافي من الاهتمام في النقاش البرلماني، ويمكن تلخيص هذه المواضيع، في مساعي اليسار لرفض الإجماع الخاص بتضمين المادة ٨ في الإعلان الحكومي، والتعديل المُقتَرح من قبل راؤول مورادو الذي طلب تصنيف القوات المسلحة كعميلة لدى

(١) راجع موزو (١٩٩٥)، ص ٦٢٧.

الدولة. ثانيها، محاولات التحالف الشعبي ومجموعة من النواب العسكريين العمل من أجل العودة إلى العقيدة «الفرانكوية» الخاصة بدمج الجيش وقوات النظام العام وإدراج بند الدفاع عن وحدة أراضي الوطن ضمن المهام الخاصة بالجيوش.

إنّ حصيلة الصياغة الدستورية المتعلقة بسيادة السلطة المدنية، لم تكن الأمثل كما كان مرغوباً به. اعتمدت القوات المسلحة على مادة في الإعلان الدستوري التمهيدي، لم تختلف كثيراً عن صياغة قانون العام ١٩٦٧ «الفرانكوي» - سوى من حيث فصل قوات الأمن- وأعيدت صياغة موضوع تبعية الحكومة باستخدام بعض المصطلحات الملتبسة التي سمحت ببعض التفسيرات البعيدة عن الديمقراطية. ومن الواجب التذكير بأنّ تدخل نائب الرئيس غوتييريز ميادو كان السبب في عدم إدراج هيئة الأركان المشتركة في الدستور، ما تسبّب بعواقب وخيمة في هذه المسألة.

من الواجب الأخذ بعين الاعتبار، أن المواضيع التي جرى تحليلها لم تكن الوحيدة التي أحدثت تبايناً في المعايير بين المشرّع والمجموعة العسكرية. تكفي الإشارة هنا إلى إلغاء عقوبة الإعدام[1]، التي استمر العمل بها طيلة فترة الحرب، والاعتراف بالمستنكف الضميري (الشخص الذي يدعي الحق في رفض أداء الخدمة العسكرية تحت زعم حرية الفكر أو حرية الضمير أو الدين)[*]، واستقلال القضاء العسكري أو المحافظة على محاكم الشرف[2]. غير أنّ الموضوع الذي أدى إلى احتدام الصراع كان موضوع الوحدة الإسبانية. بالنسبة للعسكريين الإسبان، أحدث الاعتراف بالحكم الذاتي، الخاص بأنظمة الحكومات الإقليمية التي أنشأتها الجمهورية الثانية، شرخاً عميقاً في مسألة المحافظة على النظام المؤسساتي للحكم السابق. أثار هذا الموضوع

(١) المادة ١٥ من الدستور تقول في هذا الصدد: «تُلغى عقوبة الإعدام، باستثناء تلك التي قد تتيحها القوانين الجنائية العسكرية في زمن الحرب».

(٢) بوسكيتس (١٩٩٩)، ص ٢٥٧-٢٦٣، يتطرق إلى الضغوط التي تتم ممارستها في قضايا محاكم الشرف وعقوبة الإعدام.

(*) ويكيبيديا.

بشكلٍ مستمر الإعلام المتطرف الذي كان معارضاً بشدةٍ للمجموعة العسكرية. من الممكن اعتبار طريقة الجنرال غوتييريز ميادو وأسلوبه في تناول هذا الموضوع، لأشهرٍ من النقاش الدستوري، مؤشراً موثوقاً على الأهمية التي انطوى عليها. حيث أشار في «تقريره الأول بصفته رئيس هيئة الأركان العامة المركزية»، في العام ١٩٧٦، إلى أنّ الجيش الموّحد، القوي، والواثق بنفسه، يجب أن يقف موقف المشاهد لتطور الوطن «على كل الأصعدة، بما فيها السياسية، ملتزماً تأدية مهماته وساهراً دوماً على تنفيذ أوامر الحكومة، التي لا تؤثر في وحدة الوطن، على الرغم من أن فئة إقليمية لا يستهان بها لا تمانع ذلك...»[١]. كذلك الأمر في خطابه الأول أمام الملك في كانون الثاني/يناير من العام ١٩٧٧ في الاحتفال العسكري بمناسبة عيد الفصح (La Pascua Militar) حين استخدم مصطلح «الهوس» بالنسبة لوحدة إسبانيا[٢]. وفي العام ١٩٧٨ واحتفالاً بالمناسبة ذاتها، رفع من حدة خطابه، مستخدماً عبارةً تهديديةً: «إسبانيا واحدة ونحن الإسبان لن نتسامح مع من يريد بها شراً». بعد بضعة أشهر، باتت وحدة إسبانيا موضوع الساعة الأوحد، وفي إحدى زياراته إلى لواء المظلّيين، رفع كثيراً من حدة لهجته[٣]. كل ما سبق، يوضح أنّ صياغة المادة الثانية من الدستور التي تضمن حق استقلالية الهويات والمناطق والتي تضمّنت أيضاً تعبير

(١) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٥٤.

(٢) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص.٦٠. النص الكامل للعبارة هو: «الوحدة الإسبانية هي تعبير عما هو في صلب تقاليد تاريخنا الفضلى وعن احترام تنوع مناطق البلاد، وعن أنك أنت أيها الرب حارس ميراثها، نحن متأكدون من أنها تشغل اهتمامك كواحدة من مسؤولياتك الكبيرة».

(٣) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ١٤٠ وما يليها. أثناء الاحتفال العسكري الذي جرى لمناسبة عيد الفصح في العام ١٩٧٨ في لواء المشاة الخفيف المحمول جواً (بريباك)، قال الجنرال في خطابه: «حديثي إليكم سيكون فقط عن [مشكلة] واحدة، على الرغم مما قلته في الخطاب الذي ألقيته في الاحتفال العسكري الذي أقيم لمناسبة عيد الفصح بخصوص «أن إسبانيا هي واحدة موحّدة، ولن نفسح المجال أمام الإسبان لتفتيتها»، هناك بعض القطاعات التي لا تريد أو لا تستطيع إدراك ذلك. أود أن أغتنم هذه المناسبة المهمة بالنسبة لي، لأقف أمام واحدة من أهم وحدات الجيش الأكثر تميزاً كي أقول بالتحديد إنه ينبغي على الجميع أن يعلموا، أن الحكومة، والأمة بأكملها، والقوات المسلحة، على استعداد للعمل حتى لا يبقى هذا القول مجرد كلمات، وإنما أفعال، وأن إسبانيا ستبقى واحدة». غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ١٧٥- ١٧٦.

«الجنسيات»، إضافة إلى إلغاء ضمانة وحدة إسبانيا من بين مهام القوات المسلحة، شكّلت مجتمعةً مواضيع مثيرة للجدل، بالإضافة إلى التوتر الموجود سابقاً نتيجة أمورٍ اخرى تتعلق بشكل خاصٍ بالشؤون العسكرية. من بين النواب العسكريين الثلاثة، اثنان فقط اقترحا إجراء تعديلٍ، عبر إلغاء عبارة «الجنسيات» والدفاع عن وحدة إسبانيا كمهمةٍ من مهام القوات العسكرية المسلحة كما ورد في المادة ٨. لم يصوت أحد من الثلاثة لصالح الدستور.

وفي نواحٍ أخرى، حدث لاحقاً خلافٌ دستوريٌ يتعلق بتحقيق الديمقراطية التي لم تكن ممكّنة في المراحل الأولى من عملية الانتقال المتفق عليها. على الرغم من أنّ ذلك الاتفاق لم يكن صريحاً، فقد تم لاحقاً، وبشكّلٍ تدريجيٍ، رسم معالم هذه الديمقراطية في الدستور من خلال تشريع التطبيق العمليّ المسموحٌ به لكن ليس بشكل مستمر وثابت. عملياً، تم تحقيق أمرٍ أساسيٍ على صعيد الإصلاح العسكري، تمثل في الموافقة على صياغة بندٍ ينصّ على إحقاق الديمقراطية من دون أي مواجهة مع الطبقة العسكرية، وذلك على الرغم من عدم تصويت النواب العسكريين على هذا الأمر. كما أن الدستور لم يستطع تحديد المناطق التي ستحظى بالحكم الذاتي والتي كانت قيد الإنشاء. وفي المقابل، كان إقرار دولة مناطق الحكم الذاتي من الإنجازات المعترف بها.

احتاجت عملية الإصلاح العسكري، لكي تتقدم بشكلٍ فعلي، إلى تفادي النقاش المفتوح في الدستور وتحديد إجراءاته انطلاقاً من الفهم الديمقراطي المشترك للقانون المقارن وأداء البلدان المجاورة في هذا الشأن. من الجدير بالذكر، أنّ هذه الحالة لم تكن استثنائيةً، حتى في الولايات المتحدة، حيث نشأت الجيوش بقيادات غير أرستقراطية. إنّ النقاش حول السيطرة العسكرية على الحياة المدنية، لم يتناولها الدستور بشكلٍ واضح. اعتبر هانتنغتون أنّ دستور أميركا الشمالية، لم ينص على السيطرة [العسكريّة] على الحياة المدنية، «على الرغم من الاعتقاد المعاكس لذلك»[1].

(١) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ١٦٣.

إنشاء وزارة الدفاع: عايش الجنرال غوتييريز ميادو في المناصب الأخيرة التي شغلها، وقبل أن يتم تعيينه نائباً لرئيس الحكومة، الصعوبات المتعلقة بالتنسيق بين الوزارات الثلاث، التي كوّن عنها رأياً خاصاً على مدار سنوات من التعاون مع الجنرال دييز آليغريّا. إذ اعتبر، في محاضرته المشهورة التي ألقاها في الأكاديمية الملكية للعلوم الأخلاقية والسياسية في العام ١٩٧٥، «النفور حيال وزارة الدفاع أو أي نوع من القيادة الموحّدة» إحدى العقبات التي كان من المفروض تخطيها في التنظيم الجديد لوزارة الدفاع[1]. لذلك، لم يكن من المستغرب أن تتضمن المستندات التي أعدّتها حكومته من أجل الاجتماع الأول للجنة الحكومية للشؤون العسكرية، والتي عُقدت في ٤ كانون الثاني/يناير من العام ١٩٧٧، «إعداد قانونٍ خاصٍ بالمبادئ الأساسية لوزارة الدفاع نواته إنشاء وزارة واحدة»[2].

من دون أدنى شك، كان قرار غوتييريز ميادو جريئاً، ومن وجهة النظر الراهنة، كان من أهم القرارات التي اتخذها في مشروعه الإصلاحي الطموح. مع العلم أنّه كان يجدر تحضير النص في زمانه، لكن أدلوفو سواريز نصحه بانتظار الظروف المؤاتية ريثما يشرّع الحزب الشيوعي ويحصل على الاعتراف اللازم في صناديق الانتخابات الديمقراطية الأولى، كي يضع قرار إنشاء وزارةٍ موحّدة حيّز التنفيذ، الأمر الذي تم عقب تشكيل الحكومة بعد انتخابات الخامس عشر من حزيران/يونيو.

كانت استراتيجية الإصلاح متضمَّنةً في المقترحات التي قُدمت في عهد الجنرال دييز آليغريّا، والتي شُرّعت بها القوات المسلحة في قانون العام ١٩٧٠. وقد نصّ هذا القانون أولاً، على منح رؤساء الأركان العامة إنشاء وزارةٍ تتمتع بهيكليةٍ سياسيةٍ ـ إداريةٍ، وقيادتها. على الصعيد العملاني، وكما جرى مع كل الإجراءات الإصلاحية في المرحلة الأولى، تم إعداد المقترحات وتحضيرها من قبل التجمع العسكري مترافقةً مع قدرةٍ إصلاحيةٍ كبيرة مورست من قبل هيئة الأركان المشتركة،

(١) دييز آليغريّا (١٩٧٥)، ص ٢٣.

(٢) بويل دي لافيا (١٩٩٧)، ص ٢٠٥.

على الرغم من أن غوتييريز ميادو، وكما رأينا في موضوع التعامل مع الدستور، احتفظ دوماً بالقرار النهائي في كل المواضيع.

من أجل ذلك، ليس من المستغرب بمكان، أن تولد وزارةٌ للدفاع تشترط تولي عسكريين لبعض المناصب كمساعد وزير الدفاع، والمدير العام للتسليح والمعدات، والمدير العام للمركز الأعلى للدراسات الدفاعية (CESID)، بالإضافة إلى مدير مركز النشر والعلاقات العامة[1]. في العام ١٩٨٢، أقدم ألبيرتو أوليارت على الخطوة الأولى لتغيير هذا الوضع، عبر إنشائه مديريتين، إحداهما تتمتع بصلاحياتٍ واسعةٍ على صعيد سياسة الدفاع وعلى صعيد الكوادر، أمّا الثانية فحظيت بصلاحياتٍ ذات طابعٍ اقتصادي؛ والسماح بتعيين موظف مدني لإدارة إحداهما بقرارٍ حكومي[2].

للوهلة الأولى، ساد الجمود في الوزارات الثلاث السابقة تجاه هذه المقترحات، فتمت الاستعاضة عنها بإنشاء وزارة وثلاث أمانات عامة، واحدة لكل جيش من الجيوش. بعد ذلك، وبفضل إصدار مرسوم، أُقرت هيكلية للوزارة دامت منذ ذلك الحين، وقُسّمت بناءً على الوظائف والمناطق وجاءت بعيدةً كل البعد عن مسارات الوزارات السابقة. تجدر الإشارة، إلى أنّه، ومع إنشاء وزارة الدفاع، تم تجنب أن تكون بنيتها الهيكلية في خدمة الفروع العسكرية الثلاثة، لأن ذلك يعني تحويلها إلى ممثلٍ للمصالح الخاصة بكل جيشٍ، عوضاً عن أن تكون جهازاً للتوجيه والدفع نحو الأداء المتكامل للمهام.

ما إن قُسّمت وزارة الدفاع إلى مناطق عمليات، حتى باتت مهماتها ملتبسة

(١) المواد ١١ و ١٧ و ٢١ و ٢٢ من المرسوم الملكي رقم ٢٧٢٣، الصادر في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر من العام ١٩٧٧.

(٢) يتعلق الأمر بالمرسوم الملكي رقم ٨٢/٢٥٢ الصادر في ١٢ شباط/فبراير، متضمناً المادة ٤/١ التي تنص على أنه: «سيعهد تكليف مناصب وكيل وزارة لسياسة الدفاع ونائب وزير الدفاع إلى جنرالات وكبار الضباط ضمن أي جيش من الجيوش الثلاثة التي لا تزال في الخدمة الفعلية، إلا في الحالات التي تقرّر فيها الحكومة بناءً على اقتراح من وزير الدفاع، بأن يكون تكليف منصب نائب وزير الدفاع لشخص مدني كفؤ ومناسب لقيادتها».

على المجموعة العسكرية، إلى درجة أن التبعية الوظيفية المطلوبة لكل منطقة من مناطق القوات العسكرية والتي تلتحق في الوقت ذاته بالوزارة كهيئة تنسيق، جاءت معكوسة في بعض الحالات. كان على المديرية العامة للتسليح والتجهيز (DGAM)، أن تنفّذ مهماتها «بالتوافق مع القواعد والتخصصات التي تحدّدها مقرات العسكر العامة»[١]. كان لا بد من مرور عشرة أعوام لتبسط الوزارة التبعية الوظيفية على أجسام كل فرع من القوات العسكرية.

تم إنشاء الوزارة بحذر شديد، إذ لم يكن لها مقر خاص لثماني سنوات، واحتفظت الجيوش الثلاثة على الأجهزة، من مبانٍ وإدارات كانت تتبع الوزارات الثلاث السابقة. ومع ذلك، فقد برهنت الوزارة على ضرورتها في عدة مواضيع، كإنشاء المعهد الاجتماعي للقوات المسلحة (ISFAS)، الذي لم يكن قطعاً في حسابات الوزارات الثلاث السابقة. لهذا السبب، إن بناء وزارة على غرار وزارات البلدان المجاورة كانت عملية بطيئة وصعبة، كما تطلبت الاعتماد التدريجي على قدرات فروع الجيوش الثلاثة وإمكانياتها.

لربما وبسبب هذا البطء، لم يلق إنشاء الأدوات الأكثر أهمية في عملية السيطرة العسكرية الكثير من المعارضة. الأمر الذي اعتبره غوتييريز ميادو ذات أهمية كبيرة، وكتب في محاضرته التي نشرت بعد وفاته: «بالنسبة للقوات العسكرية كافة، كان القرار الأكثر أهمية، إنشاء وزارة الدفاع، في حزيران/يونيو من العام ١٩٧٧»[٢]. كما أنه علق قائلاً إنّه كان من الخطأ التأخر في إنشاء الوزارة[٣]، ولكن يجب القول بأنّ القرار تم اتخاذه برضى مع بداية المراحل الأولى للإصلاح، على الرغم من الثمن الباهظ الذي كان سيدفع. لولا إنشاء الوزارة في العام ١٩٧٧، لما استطعنا أبداً تعيين

(١) يمكن النظر إلى إيغليسياس (٢٠٠١)، ص ٣٤، والمادة رقم ١٧ من المرسوم الملكي الرقم ٢٧٢٣ الصادر في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر من العام ١٩٧٧.

(٢) بويل دي لافيا (١٩٩٧)، ص ٢٢١. اعتبر مانويل دييز آليغريّا وظيفة الوزارات الثلاث بأنها «ضخمة وخطوة إلى الأمام». راجع دييز آليغريّا (١٩٧٩)، ص ١٦٥.

(٣) فيرنانديز لوبيز (١٩٩٨)، ص ١١٤.

أول وزير مدني للدفاع في العام ١٩٧٩، ولما تمكنا من وضع الركائز الأساسية لعملية التوطيد. إنّ إقامة الوزارة في المراحل التي تلت قيام هيئة الأركان المشتركة، سمح ببعض الممارسات التي جعلت التطور اللاحق صعباً جداً، بحيث أن هيئة الأركان المشتركة لم تحظ بقيادة موحدة تتبع لها أو تتصل بها.

في عملية تخفيض الامتيازات العسكرية، كان لإنشاء وزارة الدفاع دور مهم كونها الأداة الأساسية التي ارتكزت عليها السيادة المدنية. لقد كان غوتييريز ميادو محقاً في اعتبار الوزارة الوسيلة الأساسية لتنفيذ برنامج الإصلاحات. ومن اللافت أيضاً، أنّ الطريقة التي بدأ فيها إنشاء الوزارة عكست الأصل والمنهج المهني للإصلاح والمسؤوليات الجسيمة لتلك الفترة. لذلك، إن التخوّف من التمييز بين فرع العمليات العسكرية والخط السياسي - الإداري، كان قد تبلور في هذا النص القانوني، الذي تعزز بفعل أن الوحدات العسكرية لم تدخل ضمن هيكلية الوزارة. من المكوّنات الثلاثة التي تقوم عليها الجيوش، وهي: الثكنات العسكرية، القوات المسلّحة، فرق الدعم، وحدها الثكنات العامة دخلت ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الدفاع.

في سياق خفض الامتيازات العسكريّة، إنّ إنشاء وزارة الدّفاع له أهميّة كبرى، كونها الوسيلة الأساسيّة التي ترتكز عليها السّيادة المدنيّة. لذا كان الجنرال غوتييريز ميادو على حقّ في اعتباره أنّ خفض الامتيازات هو إجراء مأخوذ من مشروعه للوصول إلى الإصلاح. وكما تمّ الافتراض، فإن التّركيبة التي بدأت بها صياغة الوزارة كانت تعكس أساس الإصلاح والتّركيز المهني عليه كما القيود الهائلة السّائدة في تلك الأثناء. لذلك، برز في هذا السّياق القانوني، فرقٌ خطير بين الشّق العمليّاتي والفرع الإداري والسّياسي، ودعم الأمر عدم تدخّل الوحدات العسكريّة في تركيبة الوزارة. فقد تدخّلت المعسكرات فقط في التّركيبة الأساسيّة لوزارة الدّفاع وهي واحدة من عناصر ثلاثة أخرى موجودة لدى كلّ جيش - الثكنات العامة والقوّات المسلّحة، وفرق الدّعم.

قوانين التّنظيم العسكري: تنص المادّة الثامنة من الدستور الإسباني على أنّ «القانون الأساسي سيضبط أسس التّنظيم العسكري وفقاً لمبادئ الدّستور الحالي». وقد كان الحكم خلال المرحلة الانتقاليّة يتمّ بالاستناد إلى قانونين: الأوّل صدر سنة ١٩٧٨ والثّاني سنة ١٩٨٠[1]، والثاني دافع عنه داخل البرلمان أول وزير مدني للدّفاع في الحكومة الديمقراطية أغوستين رودريغز ساهاغون.

أحرز قانون كانون الأول/ديسمبر لسنة ١٩٧٨ تقدماً مهماً في تعريف مهام رئيس الحكومة ووزير الدّفاع لجهة السياسة الدفاعيّة وعلاقتها بالقوّات المسلّحة. هذا القانون تابع المسار الذي بدأ مع اقتراح دييز آليغريّا العام ١٩٧٤ حول حصر إدارة السياسة الدفاعيّة واستقلاليّة الأجهزة العليا والسلطات العسكريّة برئيس الحكومة. وعلى الرغم من أنّه يولي الوزير مهاماً ومسؤوليّات مباشرة فقد نصّ الاقتراح على أنّ الوظائف الأكثر أهمّية التابعة للوزير تنفّذ بتفويض من رئيس الحكومة، وهذا ما أعتبره الأنسب والذي استمر حتى يومنا هذا، ولكن هذا الاقتراح يتطلّب في الوقت عينه إجراءات حاسمة من الرئيس والوزير معاً، على أن يكون ذلك مفهوماً من جانب العسكريين. لم يذكر مشروع قانون العام ١٩٧٤ إلا رئيس الحكومة، الذي أوكلت إليه مهمّة إدارة السياسة الدفاعيّة، والسياسة العسكريّة وتشكيل هيئة الأركان تحت إمرته. إنّه مشروع لا يذكر في أيّة مادّة من مواده الوزارات العسكريّة الثلاث الموجودة آنذاك. وفي المقابل، فإن قانون سنة ١٩٧٨، يتضمّن التعريف القانوني الأوّل لصلاحيّات الوزير وهذا بعد سنة تقريباً من إنشاء المنصب. كرُست المادّة السابعة منه لتعريف صلاحيّات الوزير «كمسؤول عن تنظيم وترتيب السياسة الدفاعيّة، كما تنفيذ السياسة العسكريّة المناسبة». في تلك الأثناء، كان من الصعب عليهم، ولا سيما على العسكريّين المحترفين الذين وضعوا القانونين، أن يستوعبوا أنّ

(١) يتعلق الأمر بالقانون الرقم ١٩٧٨/٨٣ الصادر في ٢٨ كانون الأول/ديسمبر، لتنظيم الوظائف المختلفة لأجهزة الدولة العليا في ما يتعلق بالدفاع الوطني وما يخص القانون الأساسي رقم ١٩٨٠/٦ الصادر في الأول من تموز/يوليو، لتنظيم الآراء الأساسية المتعلقة بالدفاع الوطني والتنظيم العسكري.

تشكيل السياسة الدفاعية والسياسة العسكرية من شأنهما أن يكونا من مسؤولية الوزير وحتى رئيس الحكومة. ولهذا السبب، أعطى هذان القانونان الأهليّة لمجلس الدفاع الوطني (Junta de Defensa Nacional)، الذي كان من ضمن صلاحيّاته أن «يشكّل ويقترح على الحكومة السياسة العسكريّة». وكنّا قد رأينا سابقاً أن الميزة الّتي يتمتّع بها في الحقبة ما بين مرحلتي الانتقاليّة والتوطيد الديمقراطيّ في سياق الإصلاح العسكري، تكمن في تولّي الحكومة مسؤوليّة تشكيل السياسة الدفاعيّة والعسكريّة.

بالإضافة إلى مهمات الوزارة، فإن القانون ١٩٧٨، وخلافاً لمشروع ١٩٧٤، تضمّن تعريفاً لمجلس الدفاع الوطني. ذلك أن ما كان ساري المفعول في تلك الأثناء، تنظيم قانون رئاسة الدّولة سنة ١٩٣٩، على الرغم من أنّ الجنرال فرانكو، على ما يبدو، لم يدعُ إلى ذلك في أية مناسبة. في هذا التعريف تمّ التنبه كي يأتي عدد الأعضاء المدنيين أكبر من عدد العسكريّين بشكل واضح وجليّ للعيان. كما تضمّن القانون ١٩٧٨ المراسيم التشريعية الجديدة لتشكيل هيئة الأركان المشتركة، وتنظيم مهمات رئاسة أركان كلّ جيش، حتّى لو تخطّت، في كلتا الحالتين، صلاحيّاتها.

تابع القانون سنة ١٩٨٠ عمله لجهة دعم دور الوزير في ظروف تلك الفترة، وبرزت صلاحيّاته بشكل أكبر في المادّة ٢٤، حيث أُعطي الوزير صلاحيّات تسمح له باتّخاذ قرار حول تحديد نظام الإنتاج والإمداد بمختلف أنواع ومنظومات الأسلحة. ولكنّها، على الرغم من ذلك، كانت صلاحيات مشروطة لأنّ القانون كان قد أضاف «وفقاً للحاجات والمواصفات المطلوبة من الأركان العسكريّة بالتنسيق مع هيئة الأركان المشتركة».

وسجّل قانون ١٩٨٠ تقدماً في هذا المجال، إذ وضع« تحت إمرة الوزير، من أجل ممارسة مهامه، هيئة الأركان، وأجهزة القيادة والإدارة العسكرية لكلّ جيش». هذه الصيغة متسقة مع عدم إدراج القوة التي تم ذكرها في تركيبة الوزارة، لكنّها تبرهن على إدراك عميق بأنّ ربط هيئة الأركان المشتركة برئيس الحكومة تدبير غير كافٍ بسبب المسؤوليّات العديدة المعطاة له والتي تُضعِفُ حُكماًمن هيبة الوزير.

وبالمثل، أحرز قانون ١٩٨٠ تقدّماً آخر في الشقّ العسكري في كنف إدارة الدولة، عندما نصّ على إدراج هيئة الأركان المشتركة تنظيمياً ضمن صلاحيات وزارة الدّفاع. يقول المرسوم الرقم ١٩٧٨/٨٣٦ المأخوذ من المرسوم التشريعي لتشكيل هيئة الأركان، ببساطة «أنّه سيعزى بالشؤون الإدارية، إلى وزارة الدفاع».

وأحرز القانون تقدّماً ملحوظاً على التشريع السابق، عبر إدراج البرلمان في السلطات العليا للدّفاع الوطني، كثمرة للنّقاش في مجلس النّواب حيث أنّه لم يكن هناك أي إشارة إلى السلطة التشريعيّة في مشروع الحكومة المقدّم للبرلمان. إن صياغة هذه المادّة تفتح الأبواب على مصراعيها لمشاركة السلطة التشريعية في مجال الدفاع، الأمر الذي يشكّل، من دون أي شك، حدثاً جديداً: «يقرّ البرلمان القوانين المتعلّقة بالدفاع، واعتمادات الميزانيّة المخصصة، وضبط عمل الحكومة والإدارة العسكريّة». وعلى كل حال، إن هذا التدخّل ضروريٌّ وسنتحدّث عنه في الفقرة التالية، إذ كان البرلمان قد ناقش الخطوط العريضة للسياسة الدفاعيّة وبرامج التسليح لكنه لم يقرّها.

باختصار، عاد إلى الواجهة الإصلاح التشريعي للتنظيم العسكري، الذي أخفقت محاولة إصلاحه على الصعيد المهني في السّنوات الأخيرة من عهد فرانكو، لكن في وجود اختلافين جوهريين وبعيدي المدى في إطار المرحلة الانتقالية نحو الديمقراطية. كان الاختلاف الأوّل في الفصل بين العسكريّين وأجهزة الأمن المنصوص عليها في الدستور، والثاني في وجود وزارة الدّفاع المنشأة من الحكومة الأولى بعد الانتخابات الديمقراطية الأولى. وبعد استعادة القوّة من المحاولة الإصلاحيّة في ظل وجود فرانكو، بدأت التغييرات التشريعية مع إنشاء مناصب جديدة مثل القائد الأعلى للقوّات البرّية والجوّية، ومن ثم مع تشكيل هيئة الأركان المشتركة بقصد تعزيز استقلالية الشق العسكري مقابل التقدم الذي لا مفرّ منه في الحكومة المدنية.

بالإضافة إلى ذلك، كان العسكريّون الديمقراطيّون يعتقدون أن الحلّ يكمن في فصل المسار السّياسي ـ الإداري عن المسار الجديد للسيطرة العسكرية، من دون أن يكون هناك أي تداخلات فيما بينها[1].

لكنّ وجود الوزارة أجبر على إعادة وضع المفاهيم التنظيمية السابقة، ومراجعة التّبعيات والصلاحيات، الأمر الذي يؤكّد أهمية تشكيل وزارة الدفاع كوسيلة أساسية للإصلاح العسكري الديمقراطي.

ولذلك، فإن الإصلاح التشريعي للتنظيم الدفاعي في هذه المرحلة استلزم تقدّماً كبيراً في هذه المواضيع ووضّح المفاهيم، على الرغم من أنه لم يقدر أن يحلّ نهائيّاً موضوع الاستقلاليّة العسكريّة وعلاقتها بالحكومة والسّلطة الملكيّة. ومردّ ذلك، من جهة، أنّ الإصلاح تم التفكير به وتطبيقه من قبل عسكريّين، كانوا من دون شكّ من الديمقراطيين، لكن ممّن يصعب عليهم الوصول إلى رؤيا مهنية للإصلاح، وذلك لاستحالة الحوار مع المدنيين المعدين لهذا الأمر. علينا أيضاً أن نأخذ بعين الاعتبار المقاومة الداخلية الكبيرة التي كانت تجري ضدّ الإصلاح الذي بدأ الجنرال غوتييريز ميادو بإدخاله. والدليل على هذه المقاومة، استقالة رئيس هيئة الأركان بعد الموافقة على مرسوم آذار/مارس ١٩٧٨ بفترة قصيرة، وقد نص على إنشاء هيئة الأركان المشتركة.

وفي معرض شرحه للأسباب، ذكر الجنرال ميادو: «من حيث تبعية الهيئة السياسية لرئيس الحكومة، يجب أن تكون مؤهلة بمعنى أن تؤسس من قبل وفد في وزارة الدفاع». وعلى الرغم من أنّه أثناء عرضه للأسباب يضع شروطاً على صلاحيات الوزير عند قوله إنه لإتمام المهام الموكلة إليه «يجب أن تتناغم هذه الأخيرة مع المسؤوليّات

(١) هذا هو التعبير الذي استخدمه الجنرال غوتييريز ميادو في مؤتمر عقد في إشبيلية في شهر شباط/فبراير من العام ١٩٧٧: «بهذا تمت المحاولة للتوفيق بين القوات البحرية والقوتين الأخريين والتميز بوضوح تام بين الفرعين الموجودين في كل دائرة وزارية: فرع السياسية - الإدارية والفرع الخاص بالقيادة العسكرية البحتة، بدءاً من القائد الأعلى للجيش وجلالة الملك، وصولاً إلى آخر جندي، حتى لا توجد في المستقبل إمكانية لارباكات أو تداخلات». راجع غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٧٣.

التّي تقع على كاهل هيئة الأركان (Junta de Jefes de Estado Mayor)»، وهذا ما لم يقبله الجنرال فيغا رودريغز الذي سرعان ما قدّم استقالته[1]. وحقيقةً، إن القيادات العسكريّة، ولفترة طويلة، اعتبرت أنّ هيئة الأركان المشتركة مشابهة لوزارة الدّفاع لكنها لا تحلّ محلّها[2].

من جهة أخرى بدأ تناول هذه المواضيع بين الأحزاب السياسية، غير أن الأفكار لم تكن واضحة بشكلٍ كافٍ لمناقشتها وتغيير المشاريع، فاستغرق التغيير سنوات من النضج في كنف الشق الأكثر مهنية من الفئة العسكريّة. ويمكن أن نرى أمثلة على ذلك في النقاشات التي دارت في البرلمان والمتعلّقة بقانون سنة ١٩٨٠، فمن جهة طالبت هيئة الأركان بخصوص التعديلات على التحالف الديمقراطي، بأن تتصل «مباشرةً بالملك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلّحة»، ومن جهة أخرى، أكد النّاطق الرسمي باسم الاشتراكيين توحيد الإدارة، ربما لأن أي تركيبة قد تبدو أفضل من التقسيم على طريقة فرانكو إلى ثلاث وزارات، إذ قال: «يرى الاشتراكيون بأعين متفائلة أنّ الإدارة العليا ستتّحد»[3]. وبالمجمل، شكّلت هذه الإصلاحات التشريعية التي تناولت بشكل كبير موضوع سيادة السّلطة المدنيّة، إلى جانب التغييرات في القضاء العسكري، والتغييرات ذات الطابع المهني التي سندرسها لاحقاً، الصيغة الملائمة لإدخال العسكريّين في الهيكليات الديمقراطية وخفض الامتيازات بشكل واسع مع متطلّبات الإصلاح في المرحلة التي أطلقنا عليها المرحلة الانتقالية.

---

(١) باول (٢٠٠١)، ص ٢٥٨. توجد تصورات أخرى لهذا الحدث. راجع لوبيز فيرنانديز (١٩٩٨)، ص١١٨.

(٢) صرح قائد القوات البحرية الأدميرال لويس أريفالو بيبوس، العضو في هيئة الأركان المشتركة: «نحن لدينا مهمتنا ووزارة الدفاع لديها مهمة أخرى وكل طرف يقبل بما لديه. وفي ما يخص العسكريين، فإن ما نرغبه هو أن يبقى كل طرف في مكانه... وأن نحظى بالحرية التامة لفعل ذلك وكذلك ألا يتدخل كل طرف في واجبات ومهمات الطرف الآخر». ميريدا (١٩٨٠)، ص ٦٥. أيضاً يمكن النظر إلى أغويرو (1995a)، ص ٢٥٥- ٢٥٦.

(٣) راجع كورتيس هنيراليس (١٩٨٤)، ص ٦٠، و(١٩٨٤)، ص ١٨٧.

إصلاح القضاء العسكري: تناول الفصل السّابق كيف أنّ القضاء العسكري يجب أن يركز على ألا يتحول إلى أداةٍ للتدخل في الحياة السّياسيّة (محاكمة المدنيين) وفي ألا يشكّل آليةً لتعزيز الاستقلاليّة العسكريّة ووسيلة للحفاظ على قيم ومواقف تختلف عن تلك السائدة في المجتمع. كما سنرى لاحقاً، في الحالة الإسبانية، إنّ ازدواجية المعايير التي اتبعت في معاقبة أعضاء الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD) بتهمة المؤامرة المزعومة للتحضير للثورة العسكرية وفي التساهل مع مظاهر التّمرّد المستمرّة ضدّ الحكومة، هذه العوامل جعلت من القضاء العسكري أداةً لم تعد في خدمة النظام الديمقراطي. كذلك لم تعد في خدمة المحافظة على النّظام الدّاخلي.

وعلى أيّة حال، فقد كان من المنطقي جداً أن تتركز تحفظات الرّأي العامّ حول القضاء العسكري في تذكر استعماله كأداة قمع سياسيّة. من أجل ذلك، نصّ الدستور في المادة ١١٧ منه على أنّ «مبدأ الوحدة القضائيّة هو أساس التنظيم وعمل المحاكم، وسينظّم القانون أداء السلطة القضائيّة العسكريّة في المجال العسكري خصوصاً في الأمور المتعلّقة بالدولة، بالتوافق مع مبادئ الدستور».

في وقت سابق، تضمنت مواثيق «الاتفاقيات» التي تم التوقيع عليها في شهر تشرين الأول/أكتوبر من العام ١٩٧٧، فصلاً سابعاً يتعلق بالتخفيف من مجال السلطة القضائيّة العسكريّة[1]. كذلك، عمل قانون الإصلاح الخاصّ بالقضاء العسكري سنة

(١) راجع مضمون هذا الفصل في كوتاريلو (١٩٩٢)، ص ٤٩٠، كان كالتالي:
سابعاً. قانون القضاء العسكري، إعادة النظر في مقتضياته في ما يتعلق باختصاص القضاء العسكري:
١. بسبب ارتكاب جريمة: حل الازدواجية التقليدية بين القانون العام للعقوبات وقانون القضاء العسكري واقتصار الأخير على نطاق الجرائم العسكرية.
٢. نظراً للمكان: الحد من تنافس اختصاصات القضاء العسكري على الأفعال التي ترتكب في مراكز أو مؤسسات أو مواقع عسكرية فقط.
٣. نظراً لطبيعة الشخص: تفحص ومراجعة التصرفات والإجراءات التعسفية الافتراضية والمصطلحات التي من خلالها يمكن حل التنافس، عندما تحدث الأفعال نفسها من شخص عسكري أو غير عسكري والتي تشكل جرائم غير عسكرية. =

١٩٨٠ على تنفيذ مواثيق «المونكلوا» أكثر من الولاية الدستوريّة، اعتماداً على القاعدة القائلة بأنّه جهد جزئي وانتقالي، حيث أدت الإجراءات النَهائيّة إلى تشكيل لجنة لدراسة القضاء العسكري وإصلاحه. هذا الإصلاح الذي كان من المقرر له أن يتحقق في فترة التوطيد، أي بعد خمس سنوات.

غير أنّ قانون ١٩٨٠ أدخل ثلاثة أنواع من التغييرات الجذرية. في المقام الأول، خفض من مجال المنافسة، وإن بشكل غير كامل، ما أنهى إمكانية محاكمة مدنييّن من قبل العسكرييّن. إنّ الجزء الأكبر من القضايا التي يجدر بالسلطة القضائية النظر فيها، هو الإهانات الموجّهة إلى القوات المسلّحة.

وفي المقام الثاني، عزّز القانون الضمانات من خلال ترسيخ دور العسكريّين القضائييّن في كل الدّعاوى وفرض أن يتولى مهمة الدفاع أحد المحامين. وبعض الأمثلة على ذلك، تتمثل في تولّي النيابة العسكرية من قِبل ضابطٍ في القوى المسلّحة وليس من سلك القضاء العسكري، واستبدال العسكرييّن بأعضاء من الجسم العسكري القانوني في الدّعاوى القانونيّة. وفي المقام الثالث، إقرار حق النقض ليس فقط أمام المجلس الأعلى للقضاء العسكري، وإنما كذلك أمام المحكمة العليا.

وفي سياق الإصلاح العسكري الإسباني، فإن النّتيجة الأكثر أهميّة تمثلت في أنّ القانون وما يمثله الرّأي العام من ثقلٍ وخصوصاً في أوساط الصحفيّين والنقّاد والمفكّرين، أفضى إلى إمكانيّة أن يكون العسكريون قضاةً على الرغم من اختلافهم عن المدنيين. الأمر الذي اعتبر تقدّماً كبيراً في مجال العلاقة بين المدنييّن والعسكرييّن وتطّلب تخفيضاً جدّياً لاحتمالات التّدخل العسكري في الحياة المدنيّة. وكما ذكرت سابقاً، تجدر الإشارة إلى أنّه، وبعد الانتخابات الديمقراطية الأولى للعام ١٩٧٧، أمر العقيد في كتالونيا بمحاكمة شركة «إلس جوغلارس» المسرحية بتهمة تقديمها مسرحيّة في برشلونة مسيئة للقوات المسلّحة. وقد ساهمت إحالة كل الجرائم المرتكبة ضد الشّرطة

= ٤. الخضوع للمحاكم العادية التابعة لقوات النظام العام، عندما تمارس واجبها لحفظه.

٥. تعزيز الضمانات الإجرائية والدفاعية في أسلوب وطريقة عمل القضاء العسكري.

والدّرك إلى اختصاص القضاء العادي إلى تقليص إمكانية محاكمة المدنييّن من قبل القضاء العسكري.

ومع ذلك، إنّ التغيير الأكثر أهميّة في عمليّة تكييف القوات المسلّحة مع النظام الديمقراطي ربما يعود إلى مادة واحدة في القانون وهي المادة ١٤ التي تقدّمت بشكل بطيء في مبدأ الوحدة القضائيّة المنصوص عليها في المادة ١١٧ من الدستور والتي تسمح في بعض الحالات المحددة للمحكمة العليا باستئناف القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء العسكري[١]. إن إيقاف القدرة على التدّخل في الحياة المدنيّة من قبل القضاء العسكري هي المرحلة الأولى الضروريّة، كذلك التقليص من استقلاليّة القضاء العسكري الذي يُعتبر ضرورياً أيضاً لضمان التقدّم نحو الإصلاح الديمقراطي العسكري. لقد دافع خوليو بوسكيتس عن إمكانيّة الاستئناف في المحكمة العليا من قبل المدعي العام معتبراً أنّها ضرورة بالغة الأهمية لتحسين القانون، لأنها تسمح للمحكمة العليا بأن تشدّد من قوة الأحكام المُخففة المأخوذة من قبل المجلس الأعلى للقضاء العسكري بحق المتورطيّن في محاولة الانقلاب ضدّ الحكومة في ٢٣ شباط/فبراير من العام ١٩٨١ «متحاشين بذلك انهيار معنويّات المواطنين وتشجيع الانقلابيين»[٢].

بناءً على التجربة الإسبانية ومعظم بلدان أميركا اللاتينية، تم التوصل إلى استنتاج يقول، إنّه في حالات وجود سلطةٍ قضائيّةٍ عسكريةٍ، فإنّ عملية إصلاح هذه السلطة القضائية ودمجها في سلطة قضائيّة واحدة، سواء أكانت بشكلٍ تدريجي أو على مراحلٍ، ربما تكون أداة أساسيّة للإصلاح العسكري وخطوة أساسيّة لجعل العلاقات بين القوات المسلّحة وباقي الإدارة أكثر ديمقراطيّة.

(١) هي أيضاً مساهمة ولو كانت بتغيير أقل للمادة ٨٤، ولكنها حاسمة، عند القول بأن المجلس الأعلى للقضاء العسكري سيقوم بـ«أعلى ممارسة قضائية على الجيوش...» بينما نصّ القانون العام ١٩٤٥ على «الممارسة القضائية الأعلى...».

(٢) بوسكيتس (١٩٩١)، ص ١٦٨ – ١٦٩. في ما يتعلق بهذه المسألة، تجدر الإشارة أيضا إلى إلغاء إعفاء الطاعة الواجبة لحالة الأوامر التي تتعارض مع الدستور والتي تم تثبيتها أولاً في الأوامر الملكية للعام ١٩٧٨ والتي انتقلت بعد ذلك لقانون العقوبات العسكري.

إن مسيرة الأحداث التي شهدتها المرحلة الانتقالية الإسبانيّة تنصح أيضاً بالاستفادة من إمكانيات الإصلاحات الجزئيّة. والسبب في ذلك، أنّ طرح إصلاحات بهذا الحجم دفعةً واحدةً ليس بالقرار الحكيم كما أنّ التّقديمات الجزئيّة تسمح بإدارة أفضل للعمليّة ككل وتحقق التّوازن في التقدّم الحاصل على ثلاثة أصعدة في نموذجنا، وهذه الأصعدة تلخّص الإجراءات المترابطة فيما بينها. إنّ الاستقلالية القضائية هي عنصر أساسي في مفهوم الجيش كمؤسّسة وإضعاف شعور الانتساب إلى مؤسّسة تستطيع الحوار مع الحكومة وباقي مؤسّسات الدّولة هو عنصر مهمّ لخفض حدة النزاع كما سنرى لاحقاً.

الإصلاحات في حقل العمل العسكري

إنّ الإجراءات التي أدرجناها في المحور المسّمى «مهني» هي الأكثر تعقيداً كما أنها غير متجانسة، ولا تكفي الإجراءات القانونيّة، لأنّ المطلوب هو التقدم نحو قبول الحالة الديمقراطيّة الجديدة من قبل العسكريّن. ولذلك، يجب على الحكومات الناشئة في المرحلة الجديدة أن تقوم بهذه المهمّة بحد أدنى من المعرفة، وأن يعرف المشرّع الميّزات والإجراءات والتّدريب الخاصّ للجيش. لهذه الأسباب، ولأنّ عمليّة الاستيعاب تتطلّب وقتاً، أشرت في الفصل السابق إلى أنّ التّقدم الفعلي على هذا المحور يحصل في فترة التوطيد الديمقراطي الذي من خلاله لا تأخذ الحكومة مبادرة تشكيل السياسات الدفاعيّة والعسكريّة كما في المرحلة الانتقاليّة الّتي ندرسها حالياً.

بالنسبة للمرحلة الانتقاليّة الإسبانيّة، تركّز نشاط الحكومة على الإصلاح السّياسي و«فوّضت» الحكومة الجنرال غوتييريز ميادو لرسم مرحلة الإصلاح العسكري وتخطيطها، متضمنة بقدر كبير، التحول المهني. ولهذا السبب، إن الخطوات المتبعة للتحول المهني تم التفكير بها من قبل عسكريّن من دون أن يحصل أي حوار ونقاش مع المدنيّن خلال فترة تشكيله، لا في كنف الحكومة ولا في كنف البرلمان. هذا الأمر، شكّل من

دون شكّ، ولمدّة متوسّطة الأمد، تقييداً جدّياً لكلّ عمليّة الاستيعاب في المرحلة الديمقراطية الجديدة، ولكنّ انطلاق المرحلة الانتقاليّة تطلّب البدء بإصلاحات داخليّة لم تستطع خلالها العناصر المدنيّة في الحكومة إبرازها أو تنفيذها. ومن الممكن أن ينقسم التحديث المهني الذي اعتمده الجنرال ميّادو إلى خمسة خطوط عمل عريضة وهي: فصل العسكريين عن السياسة، إصدار مراسيم ملكيّة جديدة، مكافحة تعدّد أعمال العسكريّين وتحسين ظروفهم المعيشية، العمل على تأقلم الرّموز العسكريّة مع الحالة الديمقراطية الجديدة والقلق حيال تخفيض عدد عناصر الجيش مع تشكيل آليّات ترقية، التي إلى جانب معيار القدم سيتم إضافة معيار آخر إليها ألا وهو التأهيل. في وقت لاحق، وُضِعَت مع وزراء الدفاع المدنيين إجراءات مهمة في هذا المجال كقانون الأوقاف وطلب الانتساب إلى حلف شمال الأطلسي.

فصلُ العسكريين عن السياسة: برز هذا الإجراء في المرسوم التشريعي رقم ١٠/١٩٧٧ في ٨ شباط/فبراير، وشكل بالإضافة إلى تشكيل هيئة الأركان المشتركة، واحد من أوائل الإجراءات القانونيّة في المجال العسكري التي أُمليّت من قبل حكومة أدولفو سواريز. وتناولت إجراءً دقيقاً جداً، كان في الوقت نفسه، يمنع أيّ نشاط سياسي أو نقابي في صلب الجيش ويسمح للعسكريين بالوصول في المقابل إلى التقاعد، وهذا يعني أنه يحول دون إمكانيّة أن ينتسب أي عسكري إلى حزب، أو يُرشّح نفسه لانتخابات، أو ببساطة أن يوافق على تولّي منصب عام أو وظيفة في إدارة الدولة.

بعد أربعين عاماً من عهد فرانكو، كان خلالها تولّي المناصب السياسية والعمل في المؤسّسات العامّة من قبل العسكريين الرفيعي المستوى أمراً لا بد منه، كان من الضروري أن يتم نقل رسالة واضحة إلى العسكر وإلى المجتمع ككل، من شأنها أن تحدث تغييراً جذرياً. نستطيع أن نتساءل ما إذا كان قد توجب على التّشريع أن يشمل من الناحية العملية كل المناصب العامّة، إلى أن يصل المطاف بأن يطلب الجنرال

غوتييريز ميادو بنفسه والوزير ألفونسو أوسوريو إحالتهما إلى التقاعد. حرم هذا الأمر الحكومة الجديدة من أي دعم محتمل من عسكريين ديمقراطييّن. كما، بالوسع اعتبار أنه قد قيّد إلى درجة كبيرة الإجراءات المأخوذة من قبل العسكريين أصحاب العقليّة الأكثر انفتاحاً من المتطرفيّن اليساريين الذين كانوا يتعاونون ويدعمون بعضهم بعضاً في وسائل الإعلام المناوئة للديمقراطيّة مثل «ألكازار» (القصر) أو (El Imparcial). وفي أثناء مرحلة انتقالية ما، عندما يمتلك العسكريّون غير الديمقراطييّن هذا الدعم وهذه الأساليب لنشر أفكارهم، من الخطر أن يحدّ حظر النّشاطات السّياسيّة عليهم من القدرة على نشر أفكارهم وخصوصاً هؤلاء الأكثر ليبراليّة في التجمع.

ساهم عرض أسباب المرسوم التشريعي بالوصول إلى هذا الانطباع، لأنّه يتّضمن أحد التعاريف للقوات المسلّحة الأكثر «مؤسساتية» المنشورة في النشرة الرسميّة للدّولة: «إنّ القوى المسلّحة هي إذاً مؤسّسة مهمة وأساسيّة في تنظيم المجتمع، فهي ركيزة وضمان الدولة وبقاؤها على قيد الحياة، أي إنها تكفل ديمومة النّظام المؤسّساتي والنّشاط السّياسي». من جهة أخرى، لم يرتكز تبرير الإجراء على أن الذين لم يشاركوا في الحوار السّياسي هم أولئك الّذين يتولّون احتكار استعمال القوّة، بل كان المبّرر مختلفاً جداً وارتكز على ضرورة المحافظة على الوحدة في صلب الجيش، علماً أنهم مدركون لقدرته السّياسية والفعّالة، وأن على القوى المسلحة وأعضائها أن يبقوا متّحدين لتنفيذ أفضل لمهام هذه القِوى عندما تنصّ الالتزامات الدستورية على ذلك[1]. وكانت الدعوة إلى الوحدة آنذاك للوصول إلى تجانس أيديولوجي حول القيم المغروسة خلال ٤٠ سنة من عهد فرانكو، والتي لم تكن تشمل نموذجاً لجيش أكثر مهنية أو لدفاع مفتوح للمناصب الدّيمقراطية. غير أنّه، بالنّسبة للجنرال ميّادو فكان الأمر سبباً لقلقه المستمرّ، ربما لتأثره بالانتفاضة التي قام بها الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD) في كنف الجيش. وفي تقريره العام رقم ٧٦/١ كرئيس لهيئة الأركان المركزيّة قال إنه:

(١) كان الاقتباس من توطئة المرسوم القانوني.

«من بين القضايا التي من الممكن أن تؤدي لحدوث انفصال فيما بيننا، وهي على قدر كبير من الخطورة، إذ أدت لحدوث انشقاقات (في إشارة منه إلى المنظمة العسكرية الديمقراطية) سبق ذكرها، هي القضية السياسية التي يجب التخلص منها مهما كلف الأمر»[1].

بعد أشهر، وبموجب قرار وزاري صادر في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر حول حريّة التعبير في صلب القوى المسلّحة، نُظّم نشر الموادّ، والمحاضرات أو التّصاريح، التي تتطلب في التطبيق في كل الحالات تقريباً موافقة مسبقة. في كانون الثاني/يناير من السنة التي تلت، نُشر توضيح يحصر الموافقة المسبقة بالحالات التي «قد تضرّ بالأمن القومي أو التي تُستخدم لتحقيق هدف ما أو منصب في القوى المسلّحة...»، وهذا التعبير سيُحافظ عليه في المادّة ١٧٨ من المرسوم الملكي. وعلى أيّة حال، نجد أنفسنا أمام إجراءات أوقفت أكثر فأكثر عمليّة نشر الأفكار الديمقراطيّة بين الجيوش الإسبانيّة، ما ساهم في تغيير القيم المغروسة سابقاً من قبلها. وكما سنرى في الفصل القادم، فهذه الإجراءات استُبدلت في قانون نظام عتاد الجيش المهني الذي وضع تنظيماً أكثر مرونة وذلك بعد اثنتي عشرة سنة.

إنّ فصل السياسة عن الميليشيا أمر ضروريّ في أوائل المرحلة الانتقاليّة، وأن يكون معدلاً بطريقة ملائمة، وأساسياً حتّى في حالة الديمقراطيّة الموطّدة، وهو كان ولا يزال أساسياً في العمليّة الانتقاليّة التي بدأت في التسعينات في بلدان وسط أوروبا وشرقها. يجب التنبّه إلى أنّ تنفيذه لا يشكّل دعماً للأشكال المؤسّساتيّة للقوى المسلّحة، حتّى لو دافع عنها هانتنغتون منذ أكثر من خمسين عاماً. ومن جهة أخرى، إنّ اتّحاد العسكريّين أمر ضروري عندما يكونون عنصر الدعم الأساسي في النظام الدكتاتوري، بل إن اتحادهم أمر ضروري لاستمرارية هذا النظام. لكنه ليس ضرورياً في النظام الديمقراطي، إذا ما أظهر الجيش ولاءً للدستور، علماً أن كلّ مؤسسة تنحى نحو المحافظة على الوحدة بين أعضائها.

---

(١) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٥٠.

المراسيم الملكيّة: إنّ الجهد الأكبر الرامي إلى التغيير المهني وتغيير العقليّة الذي بذله الجنرال ميادو، كان تشكيل مراسيم ملكيّة جديدة تحلّ محلّ تلك التي وضعها كارلوس الثالث في القرن الثامن عشر، والتي بقي من بنودها الثمانية ساري المفعول جزء فقط من البند الثاني[1]. لم تكن الفكرة جديدة، ومن جهة أخرى، قامت كل من القوات البحرية والبرية بإجراء أعمال مراجعة. وكان من الحكمة أن تتركّز هذه الأعمال وتعطي التوجيه نحو نظام أخلاقي صلب يتناسب مع النظام الديمقراطي. لقد أُجريت تلك الأعمال على مدار العام ١٩٧٨، أي بالتزامن مع صياغة الدستور، حتى ولو لم يُوافَق عليها، لمناقشة مشروع القانون في البرلمان. وعلى هذا النّحو، صدرت المراسيم الملكية في اليوم عينه الذي وضع فيه الدستور، أي في ٢٨ كانون الأول/ ديسمبر من سنة ١٩٧٨. واعتبر الجنرال ميادو أنّ هذا الموضوع هو واحد من أهمّ المواضيع التي دعا إليها، وكدليل على رغبته في وضع قاعدة تحظى بسريان مفعول طويل الأمد، أكد على ضرورة وجود ضباط شبّان ضمن لجنة الإدارة المكلّفة صياغة المراسيم[2].

عرّفت المادة الأولى الهدف المنشود من تشكيل المراسيم الملكية الجديدة، كالتالي: «تشكل هذه المراسيم الملكية القاعدة الأخلاقية للمؤسّسة العسكريّة والإطار الذي يعرّف التزامات أعضائها وحقوقهم. وهدفها الرئيسي أن تطلب وتدعم التنفيذ التامّ لواجب حبّ الوطن، وللشّرف، وللانضباط والقيم». نعود إلى مواجهة سلاح ذي حدّين كما في مكوّنات أخرى لسياسات الإصلاح العسكري في هذه الفترة، لأنّه إذا تطلّبت المحاولة تحديث العقليّة العسكريّة فإنّها أيضاً عمليّة تعزيز للحسّ المؤسّساتي

(١) في محاضرة ألقاها في قرطبة، ذكر الجنرال غوتييريز ميادو المراسيم الملكية، إلى جانب التنظيم لـ «يوم القوات المسلحة» باعتباره واحد من الأحكام التي كانت مصدر فخره واعتزازه، كونه من روّج لها. راجع غوتييريز ميادو (١٩٩٢)، ص ١٦٤.

(٢) بويل دي لافيا (١٩٩٧)، ص ٢١٤. يستشهد بنص الفقرة التالية للجنة الإدارية: «يجب أن تتم عملية استيعاب القادة والضباط الشباب في اللجنة، الذين يتمتعون إلى روحهم العسكرية بطريقة تفكير منفتحة تسمح لهم بتقدير كيف يمكن للمعايير أن تتعدّى كونها آنية لتناسب المستقبل أيضاً».

للجيش، الذي يعزّز ويكفل استقلاليّة الشقّ العسكري وذلك من خلال المؤسّسة العسكرية نفسها التي تحدّد نموذج التنظيم ومجموعة المبادئ والقيم التي تفرّقها عن المجتمع المدني.

في مجال العقيدة القضائية، تم الدفاع عن عدم دستورية القاعدة، كونها تحدّ من الحقوق من دون الحصول على التكليف من القانون التنظيمي. والأصح، كان الانتظار ليدخل الدستور حيز التنفيذ ومن ثم مناقشة القاعدة وإقرارها، حتى ولو كانت الرغبة في احتمال تفادي مناقشة مفتوحة لمضمون القاعدة، وتفادي فرض قانون معدٍ من منظور سياسي، الأمر الذي حفّز على الإعداد والإنجاز السريع الذي يأخذ بعين الاعتبار وجود دستور ديمقراطي في المستقبل[1]. لقد مرّت أكثر من خمس وعشرين سنة من دون السؤال حول دستوريّة الموضوع الذي نحن في صدده، وأكّدت العقيدة أيضاً أنّ محتواها لا يتلاءم مع شكل القانون المعطى لها. في الحقيقة، إن عدداً كبيراً من الموادّ عبارة عن تعابير إقناعية أخلاقية لا علاقة لها بالطابع الخاصّ بالنصّ التشريعي[2].

وعلى الرغم من أخذ كلّ هذه الظروف في الاعتبار، ينبغي التأكيد على أن المراسيم الملكية شكّلت إعلاناً فعّالاً، موافقاً عليه من البرلمان المؤلّف وفقاً للوضع الجديد. وفي الحديث عن الانضباط، أكّدت المادّة ١١، أنّ الانضباط يعني«التعبير

---

(١) راجع سواريز بيرتبيرا (٢٠٠٠)، ص ٢٧٨- ٢٧٩.

(٢) راجع سواريز بيرتيرا (٢٠٠٠)، ص ٢٦٥، يشير إلى تأثير وقع الأوامر على المشرّع (كما هو مذكور في المادة ١٧٦ التي تنص على أنه «ستكون عناصر ومكونات القوات المسلحة محمية من قبل قانون التهديد والعنف والسب أو التشهير، التي مصدرها أو سببها الظروف أو النشاطات العسكرية») أو غير القابلة للتنفيذ من خلال الاعتماد على سلوكيات خارجية (أنظر المادة ١٠١، إذ ورد فيها أنه «سيتم اكتساب احترام وثقة الجميع مع تنافسها الاختصاصي وفطنتها وحذرها التي تشجع بذلك وتعزز من روح التعاون والمبادرة لصالح الخدمة»). ومع ذلك، فإن المواد الأكثر تكراراً والتي يصعب توافقها القانوني، هي المتعلقة بالمعايير الأخلاقية أو التحذيرية، والتي تشكل تقريباً مجمل العنوان الأول. يمكن للمادة ٢٥ أن تكون مثالاً على ذلك: «من أجل عيش الحياة العسكرية، لا بد من ميول خالصة للعمل الذي سينفذ ويتطور مع عادات الانضباط والتفاني للوصول إلى أعلى درجات الاندماج في الاختصاص المهني العسكري، أكثر مما يتطلبها العمل نفسه».

الجماعي في الانصياع للدستور الذي تتحدر المؤسّسة العسكريّة منه». من جهتها، نصّت المادّة ٢٦ على أنّ «كلّ عسكري عليه معرفة الإجراءات المنصوص عليها في الدستور حرفياً وتنفيذها». وتجدر الإشارة إلى أن المادّة التّاسعة منعت المشاركة في عمليّات دولية للسّلام، فهي وإن تأخّر تنفيذها عدداً من الأعوام (الأولى كانت في بعثة مراقبي الأمم المتّحدة في أنغولا (UNAVEM) العام ١٩٨٩)، أصبحت المشاركة فيها ، بعد الخطوة الأولى، شديدة ومستمرّة.

التحديث الأكثر رواجاً، لأنه كان حاضراً في القرار الصادر بحق المتورطين في محاولة الانقلاب على الدولة في ٢٣ شباط/فبراير من العام ١٩٨١، هو الذي يشير إلى نموذج الطاعة المطلوب والمذكور في المادة ٣٤: «عندما تتضمّن الأنظمة تنفيذ أعمال تتعارض مع القوانين ومع مستلزمات الحرب أو تشكّل جرماً، وبالتحديد ضدّ الدستور، عندها لن يكون أيّ عسكري مجبراً على إطاعتها، وعلى أيّة حال يكون مسؤولاً عن خطورة تصرّفاته أو إهماله». لقد نصّ إصلاح القانون الجزائي العسكري للعام ١٩٨٠ في المادة ١٨٥ منه، على أن الطاعة مطلوبة كدفاع عن المسؤوليّة الجزائيّة، كما أن الطاعة غير مطلوبة عندما تنتج عنها الظروف المنصوص عليها في المادّة ٣٤ من المراسيم التشريعيّة الملكية. وهكذا، كما رأينا سابقاً، إنّ الدفاع عن هذه الطاعة لا يمكن أن يتذرّع بأحداث ٢٣ شباط/فبراير من العام ١٩٨١ عند إصدار الحكم.

واحدة من المشاكل الكبيرة التي تمثلها المراسيم الملكيّة لسنة ١٩٧٨، تكمن في عدم الإشارة بتاتاً إلى أن تبقى حكومة البلد، بهذا الشكل، بعيدةً كل البعد عن قانون السّلوك الذي كانت قد وافقت عليه الديمقراطية لقواتها المسلّحة. وأشار سواريز بيرتييرا مشدّداً إلى أنّ هذا الخطأ بعدم الرجوع إلى الدولة وقدراتها في إدارة الدفاع، قد يكون أعطى الأفضلية لتكون المراسيم الملكيّة متطابقة مع قوانين التنظيم العسكري آنذاك، وأيضاً مع التطورات المختلفة في بعض المعايير الأساسيّة التي تمّ تنفيذها في فترة التوطيد(١).

(١) سواريز بيرتييرا (٢٠٠٠)، ص ٢٨٢ – ٢٨٣.

لم تتقبل المجموعة العسكرية جيداً المراسيم الملكية الجديدة، وخلال تشكيلها تناقلت في الثكنات إشاعات تعبّر عن أسوأ النّوايا تجاه النصّ الجديد الذي كان يُحضّر له، إلى درجة دفعت بالجنرال ميادو إلى ضرب هذا الموضوع كمثالٍ عن الإشاعات التي «تبحث عن أذيّة وحدتنا، والانتقاص من القيادة، وتحفيز عدم الانضباط بشكلٍ نهائي»[1]. كانت موافقته دليلاً على أنّ الإصلاح المقرر كان عميقاً ويحمل في طيّاته نماذج أوسع من تلك الشديدة التنظيم. لم تتطلّب المراسيم الملكية الجديدة تغييراً جذرياً في ما يتعلق بالقيم التي كان قد غرسها نظام فرانكو، وعمليّاً كان حصول أيّ تغيير أمراً مستحيلاً في تلك الأوقات. من دون أي شك، لقد أظهرت المراسيم مخاطر التغييرات التقنية العسكرية التي لا تأخذ فيها الحكومة المدنيّة زمام المبادرة ولا تسعى من خلالها لتحقيق أهدافٍ واضحة، ولكن حقّقت تقدّماً واضحاً في عدة اتجاهات، وعلى وجه الخصوص في الحالة السّياسية الجديدة الّتي كانت تتطلب إجراء تغييرات كبيرة في العالم العسكري بالإضافة إلى قانون المسلكيّة.

مواضيع مهنية: سأحلل هنا الإجراءات المناوئة لتعدّد الوظائف ولزيادة الأجور، وإجراءات أخرى كان لها دور مهمّ أيضاً في تعريف الحرفية العسكرية. بالنسبة إلى موضوع تعدّد وظائف العسكريّين في بداية المرحلة الانتقالية، أوضح خوليو بوسكيتس بناءً على استطلاع للرأي قامت به وزارة الدفاع في العام ١٩٧٦، أنّ ٢٧,٤ في المائة من ضباطها أقروا بأنّهم مارسوا تعدد الوظائف من دون أن يعلموا حتى قيادتهم بذلك. كما أنّ النسبة الحقيقية قد تكون أكبر من ذلك بكثير. يجب الأخذ بعين الاعتبار، أن تعدّد الوظائف كان ميزة واسعة الانتشار في حقل العمل الإسباني حتّى أوائل الثمانينيات. ومن جهة أخرى، فقد تبين أنّه خلال الإصلاح والتحديث اللذين قامت بهما الحكومة، لم يكن تعدد الوظائف يتناسب طرداً مع الوضع المهني.

(١) يتعلق الأمر بخطاب في أكاديمية المدفعية في ٤ كانون الأول/ديسمبر من العام ١٩٧٧. يمكن قراءته في غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ١٣٣ وما يليها.

لقد تطرق الجنرال ميّادو إلى هذا الموضوع بالتزامن مع عمليّة تحسين الأجور لتواكب أجور الموظفين المدنييّن. وقد تناولها أثناء مثوله أمام لجنة مجلس الدّفاع في كانون الثاني/يناير من سنة ١٩٧٨، ما أعطاها أهمية إضافية، حيث قال، بكل وضوح: «أريد التّحدث عن موضوع آخر يجب أن يوضع حدّ له أيضاً وهو موضوع تعددّ الوظائف. لا يمكن التخلص من تعدّد الوظائف دفعةً واحدةً ولا سيما أنه موجود منذ سنوات كثيرة، لكن ينبغي أن نقتنع جميعاً بعدم إمكانية استمراريته، ومعظمنا مقتنعٌ بذلك، إذ من الضروري وقفه بشكلٍ كامل وإن تمّ ذلك ببطء، شرط احترام الحقوق التي قد تتأثر في هذه الحالات الحرجة والفائقة الصعوبة، لأنّه يجب أن يكون هناك التزام وتفانٍ كاملين في هذا الخصوص»[1]. اعتُبرت إجراءات تحسين الأجور مهمّة على الرغم من الظروف الاقتصادية الصعبة، حيث تجاوز المعدل الوسطي ٢٠ في المائة. إن الارتفاع في عدد الوظائف ذات المستوى المنخفض فاق عدد الوظائف ذات المستوى العالي، وكان ينبغي أن تكون النسبة المئوية للزيادة في الوظائف العليا أعلى منها في الوظائف الأقل درجةً. إنّ عدم التوافق في التنظيم مع النشاطات الأخرى البعيدة عن المجال العسكري، وتطبيق نظام زيادة ساعات العمل المدفوعة حتّى الساعة الخامسة عصراً، ساهما في إكمال المعايير الخاصة بالحد من تعدّد الوظائف وأفضيا إلى نتائج مرضيةٍ، على الرغم من الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الفترة الانتقالية. وعلى أيّة حال، فقد كان الأمر بمثابة رسالةٍ تتعلّق بالكرامة والشرف المهني وانفصالٍ واضحٍ عن ممارسات المرحلة السابقة.

لقد ساهمت أعمال أخرى في إيصال هذه الرسالة، ونذكر من بينها، ضبط نظام الترفيعات في القوات البحرية والجوية، مقتصراً في الترفيع على ملء الشواغر وعبر آليةٍ للاختيار. في حالة القوات البرية، إنّ الفائض في الكوادر والتمايز الكبير بين أجهزتها ونطاقاتها، لم يسمحا بالقيام بتنظيمٍ سريعٍ، الأمر

(١) غوتييريز ميادو (١٩٨١)، ص ٢١٦.

الذي دفع إلى تشكيل لجنة دراسةٍ، جُمعت اقتراحاتها ضمن حزمةٍ تشريعيةٍ[1] أحالها الوزير رودريغز ساهاغون بنفسه إلى البرلمان في نيسان/أبريل من سنة ١٩٨٠، وتمت الموافقة عليها في السنتين اللاحقتين. اشتملت تلك الحزمة على ثلاثة قوانين، تنظيم التصنيف والترقية للقادة، وتكوين أصولٍ احتياطيةٍ، وإعادة تنظيم لمرتبات صف الضباط. من الجدير بالذكر، أنّ تطبيق هذه القوانين لم يمكن مُمكناً في الفترة الانتقالية ولكنّها تمت بطريقة بطيئةٍ في فترة التوطيد الديمقراطي.

في السياق ذاته، تم تناول أحكام لمعالجة بعض المشاكل الواقعية والخطيرة مصحوبةً باقتراحاتٍ جديدة، كمسألة الأصول الاحتياطية، التي تمت صياغتها على أساس قاعدةٍ مهنيةٍ، والتي تمركز محور اهتمامها على وجه الخصوص حول مسألتين، وهما: الحاجة لإعادة تفعيل نشاط المناصب القيادية، والاختلافات في التقدم على صعيد المهنة بين مختلف الأجهزة والنطاقات. لذلك، لم يتم التطرق إلى الموضوع الشائك الخاص بخفض عديد الجيش، ولا سيّما بالنسبة للقوات البرّية. كان ضرورياً وجود مسارٍ للعمل في سبيل إحراز تقدم في هذين الموضوعين، من جهة. ومن جهة أخرى، لم يكن ممكناً إثارة موضوع خفض عديد القوات البرية آنذاك إذا أخذنا بعين الاعتبار شعور العداء، والإشاعات وعمليات التشويه، التي تفاعلت معها غالبية عناصر القوات المسلّحة تجاه أيّ إجراء للسياسة العسكرية لحكومة أدولفو سواريز. من بين تلك الإجراءات التي حظيت بقبولٍ، والتي أوجب تطبيقها التغلّب وبصلابةٍ على مقاومة الجيوش الثّلاثة، إنشاء المعهد الاجتماعي التابع للقوات المسلحة (ISFAS) الذي يقابله حالياً الضمان الاجتماعي.

يوم القوات المسلحة وتغيير الرّموز: تمكّن الجنرال ميادو من إيجاد مخرجٍ ذكي لاستعراض النصر الذي كان يُحتفل به سنوياً يوم الأحد في أقرب موعد له من تاريخ ٣٠ أيّار/مايو. وقد أُبقيَ على هذا التاريخ لكنّه تحول إلى عيد يوم القوات المسلحة، على أن يتمّ الاحتفال به تباعاً في مختلف القيادات العامّة، وأضاف إلى العرض

(١) رودريغيز ساهاغون (١٩٨٦)، ص ١٩٣.

تكريم العلم الإسباني[1]. كان هذا تغييراً يصعبُ المساس به من جانب العسكريّين الذين لم يكونوا محافظين متطرفين. وإن أهميّته وأبرز ما فيه تجاوزه لفترة جيش فرانكو، بالإضافة إلى أنّه، وضمن مجموعة الإجراءات السّابقة، أظهر جليّاً أنّ وزيراً مدنياً كان باستطاعته تنفيذ مناهج أوسع في هذه الحالة. من حالات أخرى درسناها سابقاً كان من الأنسب فيها أن يشّير العسكري إلى الاتجاه الواجب سلوكه.

لقد كانت مبادرة التغيير برلمانية بشكلٍ استثنائي بالنسبة لموضوعين: أحدهما تعديل صيغة أداء القسم على العلم بمبادرةٍ من البرلماني خوليو بوسكيتس، وهو عسكري قديم أُدين بالانتماء إلى الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD). وقد عرض تلك المبادرة في أيّار/مايو من العام ١٩٧٩، ولكن لم تتم الموافقة عليها حتى كانون الأول/ ديسمبر من العام التالي. وتضمّن التّغيير إدراج الدفاع عن النظام الدستوري في قَسَم العسكريّين الذين كانوا يؤدون الخدمة العسكريّة، كما في القَسَم الخاص بالترقيات الصادرة عن الأكاديمية العسكريّة. أمّا بالنسبة للتغيير الثاني، فقد طال شعار إسبانيا، بمبادرةٍ من لويس سولانا، وتمّت الموافقة عليه في قانون سنة ١٩٨١، زمن حكومة ليوبولدو كالفو سوتيلو، وحظي هذا التغيير على أهميّة كبرى في المجال العسكري بعد سنوات قليلةٍ، عندما غُيّر العلم للوحدات كافة[2].

إنّه لمن الخطأ التخفيف من قيمة هذا النوع من الإصلاحات أو تحفيزها من دون مراعاة الظروف والقدرة على الاستيعاب من قبل القوّات المسلّحة، ولا سيما أنها تعتبر هذه المواضيع مهمّة جدّاً بالنسبة إليّها. في ما يتعلّق بأداء القسم على العلم، إنّ معرفة مدى تأثير هذا التغيير في المجموعة العسكرية قد تبدو من خلال ردّة الفعل المغايرة له من قبل جنرالٍ (الجنرال ميادو)، يلتزم وبشكلٍ حاسمٍ، مع الديمقراطية[3].

(١) المرسوم الملكي ١٩٧٨/٩٩٦ في ١٢ أيار/مايو.

(٢) بخصوص هذين الموضوعين، راجع بوسكيتس (١٩٩٩)، ص ٢٨٠-٢٨١.

(٣) وصف الجنرال سابينو فيرنانديس كامبو انزعاجه من هذا الإجراء لدرجة تأكيده: «... سبب لي بعض الألم أنه لم تعبر أي سلطة عسكرية عليا باحترام وانضباط عن عدم رضاها، أو حتى عن الشجاعة لإظهار معارضتها بتقديم استقالتها من مهامها... ». راجع فيرنانديس كامبو (٢٠٠٣)، ص ٢٠٢- ٢٠٣.

ومن جهة أخرى، كان نجاحاً باهراً إبدال علم النظام السابق بالعلم الدستوري في مختلف الوحدات حتى مطلع عقد الثمانينيات. كانت هذه التغييرات ضروريةً وجاءت في وقتها المناسب، وشكّل صدورها عن البرلمان، وليس عن الوزارة، برهاناً على الاهتمام بهذه المسائل من قبل أوائل الممثلين المنتَخبين، ومطالبةً للعسكريين أيضاً بالتأقلم وبشكلٍ رسميٍ مع الديمقراطية.

قانون مخصصات الميزانية: قدّم ألبرتو أوليار، وهو وزير الدفاع المدني في الحكومة الديمقراطية الأولى التي لم تضم بين صفوفها أي عسكري، القانون رقم ١٩٨٢/٤٤ إلى البرلمان. كان من المفترض أن يضمن هذا القانون للجيوش الثلاثة خلال ثماني سنوات بعض الموارد للاستثمار بنسبة نموٍ متراكمةٍ تقارب ٤,٥٪ سنوياً من حيث القيمة الحقيقية، شرط ألا تتجاوز النفقات الإجمالية نسبة تفوق ٢,٥ في المائة. لم تكن المبادرة جديدة كلياً، لوجود سوابقٍ لها في النظام السابق، وكان آخرها القانون رقم ١٩٧١/٣٢ حول مخصصات الميزانيّة للدفاع الوطني، هذا القانون الذي سارع الجنرال ميادو إلى تمديد العمل به لغاية العام ١٩٨٢، وذلك بموجب المرسوم ـ التشريعي رقم ١٩٧٧/٥. شكّل التضخم، وعدم كفاءة الميزانية، وعدم القدرة على ضبط الإنفاق عوامل أدّت إلى خفض ما كان مطلوب من هذا التشريع بشكلٍ كبير. على الرغم من وضوح مسألة عدم التفكير في تمديد العمل بالقانون مجدداً، كان من الضروري خلق تصورٍ جديدٍ له، على أن يكون أحد أهداف هذا التصوّر الجديد محاولة تهدئة العسكريين بعد الانقلاب الذي وقع في ٢٣ شباط/فبراير وسط محاكمة سائر المتورطين بالأمر. ومن المهمّ أيضاً، التطرق للحديث عن أهم نتيجتين أفضى إليهما هذا القانون، على الرغم من عدم وضوح معالم مدلولاته إلا لاحقاً مع مرحلة التوطيد.

أجبر القانون في المقام الأول، على أن تقوم الجيوش الثلاثة ببرمجة نفقاتها، ممّا أدى إلى فتح بابٍ للنقاش الدقيق حول أهدافه، وتفسيرٍ عقلاني أشمل لخيارات كلّ جيشٍ، لكنّه طرح بشكل خاصّ موضوع التناغم في المطالب الخاصة بكلٍ من الجيوش، مشكلاً بذلك قاعدةً حقيقيةً لخطة عملٍ مشتركةٍ. إنّ الغموض الذي شابَ استعمال

الموارد المخصصة أو التقصير في المحاسبة هو مؤشر واضح على الاستقلاليّة العسكريّة. إنّ تعزيز وزيادة دور البرلمان في المراقبة هو شكل من أشكال الحد من حجم هذه الاستقلالية، ولكنّ النتائج المرجوة من المراقبة يمكن الوصول إليها فقط من خلال تشكيل وزارةٍ قادرةٍ على برمجة وإجبار الجيوش الثلاثة على الامتثال لأوامرها. استطاع قانون مخصصات الميزانية فتح الطريق أمام هذه البرمجة والعقلانية في التعاطي.

في المقام الثاني، لم يعززّ القانون فقط دور الوزارة بالنسبة للجيوش الثلاثة، بل عزّز أيضاً دور الوزير كحَكم في ما يتعلق بمطالب الجيوش الثلاثة والنزاعات القائمة فيما بينها. كان الوزير المدني هو الذي يستطيع أن يقرر ما يتعلّق بطموحات الجيوش الثلاثة باعتباره لا ينتمي لأي منها. غير أن هذا الدور التحكيمي الفعّال للوزير سيكون من الصعب القيام به من دون وجود برمجةٍ، وفي ظلّ إغفال حقيقة أنّ الموارد تؤثّر على الدفاع ككل وليس على جيشٍ بحد ذاته.

دخول إسبانيا في حلف شمال الأطلسي (NATO): تمّت مناقشة دخول إسبانيا في الحلف المذكور من قبل البرلمان في النصف الثاني من سنة ١٩٨١، وتمّت الموافقة عليه في ١٩ تشرين الأول/أكتوبر بإجماع ١٨٦ نائباً ورفض ١٤٦. كان قراراً جدلياً انبثق عنه إجراء استفتاء شعبي سنة ١٩٨٦، وكانت معارضة مسألة الدخول في الحلف، أثناء المناقشة، من التزامات الحزب الاشتراكي. لن نناقش هنا الفرصة السياسية أو عدم استشارة المعارضة بشأن هذا الإجراء، لأنّ السنوات المنصرمة أثبتت صوابية اتخاذ هذا القرار. إنّ ما يهمنا هنا، هو إبراز أهميّة هذا القرار في تغيير الصورة العسكريّة النمطية للجيوش الإسبانية وفي تحديث عقليّتها وعقيدتها وتنظيمها. وفي ما يتعلق بمسألة الانضمام إلى حلف شمال الأطلسي، لم يكن موقف القيادة العسكريّة الإسبانيّة متجانساً، ويمكن القول بأنّ القوتين البحرية والجويّة، على حد سواء، كانتا من مناصري الدخول في التحالف. وفي المقابل، كانت المواقف في القوّات البريّة أقلّ تحمّساً للفكرة. وإذا ما حلّلنا تصريحات عددٍ من القيادات في سنة

١٩٧٩، يمكن ملاحظة وجود موقفٍ معارض أو أقلّ حماسةٍ عبّر عنه إثنان من كبار جنرالات القّوات البريّة، فضلاً عن مواقف أُخرى مؤيدة[١].

وبعيداً عن التأثير الكبير الذي شكّله هذا القرار على السياسة الداخلية والخارجيّة، فإنّ الدخول في حلف شمال الأطلسي، قد أحدث تحولاً بارزاً في السياسة العسكريّة، ممهّداً الطريق على الانفتاح الدولي والتواصل مع جيوش البلدان الديمقراطية. كما وفّر القرار الفرصة المناسبة التي ينبغي فيها على الجيوش الإسبانية أن تتقبل التغييرات السياسية التي كانت غالباً معاكسةً لطريقة تفكيرها. لقد كان من الضروري أن تحمل الإصلاحات في طيّاتها مضموناً تقنياً ومهنياً غير قابلٍ للنّقاش، وعلى وجه الخصوص في ما يتعلّق بالقوّات البريّة.

ليس هناك ما يدعو في هذا السياق إلى الدخول في النقاش حول ما إذا كان الانضمام إلى كل من حلف الشمال الأطلسي أو إلى السوق الأوروبية المشتركة ذات أهمية، لأن من المرجح كثيراً أن الوضع في ظل الاستمرار داخل التحالف ما كان ليختلف عنه فيما لو أدى تطور العملية الانتقالية الإسبانية إلى حالة شبه ديمقراطية، فتجارب كل من البرتغال واليونان وتركيا، خير دليل على ذلك.. وفي هذا السّياق، فإنّ الاستقرار المتين لديمقراطيّتنا قد برز، ومن دون أدنى شكّ، من خلال انتمائها إلى المجتمعات الأوروبيّة. في المقابل، من الواضح أنّ التّأثير على الصعيد المهني للعسكريين، بشأن توفير الاعتدال وترسيخ الإصلاحات الحالية والقادمة، قد أسهم بشكل كبير في انتمائها إلى الحلف الأطلسي.

الانتقال والنزاع مع العسكريّين

أشار خوان ج. لينز[٢]، في واحدة من دراساته حول الانتقال الإسباني إلى الديمقراطيّة

---

(١) تحدث بعض قادة القوات البرية عن الجدوى من طلب تعويضات بسبب الانتماء إلى التحالف. راجع ميريدا (١٩٧٩)، ص ١٤٣ و ٢٠٠ و ٢٦٩.

(٢) لينز (١٩٩٢).

من خلال منظور مقارن، إلى ثلاث ميزاتٍ خاصةٍ لهذه العمليّة: الأولى، هي تأسيس النّظام الملكي، والثانية، تغيير مفهوم الدولة من المركزية إلى اللامركزية، والثالثة، هي الحاجة إلى البدء بفترة تأسيسية بالمعنى الدقيق للمصطلح، وهي مهمّة قام بها بفاعليةٍ ورؤيويةٍ حقيقيّة أدولفو سواريز، وجرى من خلالها انتشال المؤسّسات من الدكتاتوريّة.

لقد كان للميّزات الثلاث أهمّية كبيرة بالنسبة للعمليّة الانتقاليّة، كما بالنسبة للنزاع بين العسكريين والحكومة المدنية، وإن بشكلٍ غير متناسق وفي بعض الأحيان غير مباشر.

وفي بلدان أخرى كاليونان، كانت فترة الدكتاتوريّة العسكريّة قد علّقت كلاً من الحريّات والدستور الديمقراطي. وكان كافياً للحصول على نظام ديمقراطي فعّال إطلاق الحريّات والسماح للأحزاب السياسيّة بمزاولة نشاطها وإقامة الانتخابات المكفولة.

ولكن هذه لم تكن حال إسبانيا، لقد كانت مدة الأعوام الأربعين طويلة جدّاً، وكانت فترة الجمهوريّة الثّانية مرحلة ديمقراطيّة قصيرة جدّاً وأكثر اضطراباً من أن تتمكّن من دعم النشاطات الدّيمقراطيّة.

لذلك، ولأنّ نظام فرانكو أقام مجموعةً من المؤسّسات (المحاكم، المجالس البلديّة، الحركات، والنقابة الواحدة)، كان من الضروري الالتزام بفترةٍ تأسيسيةٍ حقيقيّةٍ اكتسبت مضموناً خاصاً (المملكة والدول اللامركزية)، حيث ساهم هذا المضمون العميق في تقوية مسار العمليّة. أريد القول إنّ الالتفاف على هذه المرحلة والتمنيّات بوقف مسيرة الانتقال نحو الديمقراطيّة، قد واجهتها عمليّة تتضمّن عناصر غير آليّة ولكنها مرئيّة وملموسة بالنسبة لمعظم السكّان الذين اعتبروا أنّه لا يتمّ بناء ديمقراطيّة «ما»، وإنّما بناء «ديمقراطيّتنا»، على الرغم من أنّ هذه الأخيرة تضمّنت عناصر تصطدم رأساً مع عقيدة العسكريّين البالية والمتجذّرة منذ سنوات الدكتاتوريّة؛ تلك العقيدة

التي كانت متبعةً في الأكاديميّات العسكريّة، وطبعاً لا أقصد بذلك الحكم الملكي، بل الاعتراف بالتعدّديّة السياسية المطلوبة في ظلّ الدولة اللامركزية وتشريع الأحزاب السياسيّة.

هذان العنصران، بالتحديد، كان من الصعب جداً أن توافق عليهما غالبية كوادر القيادة العسكريّة، وقد ميّزا كلّ السّنوات الأولى من المرحلة الانتقاليّة، أو على الأقلّ حتّى أواخر سنة ١٩٨٢.

أشاطر لينز قوله، إنّ المرحلة الانتقاليّة لم تجر من خلال نظامٍ شمولي، بل من خلال نظام متسلّط. تحرّك انطلاقاً من عام ١٩٥٩ نحو التحرّر الاقتصادي الّذي أحدث نمّواً مرتفعاً في عقد الستينيات، ممّا سرّع في عمليّة تمدين المجتمع وخلق طبقة متوسّطة بحيث سيكون وجودها ضرورياً لاستقرار وتحديث المرحلة الانتقاليّة.

في نظام فرانكو، لم تكن السلطة على الصعيد المؤسساتي عسكريّة، حتّى إنه كان من الواضح، بعد موت فرانكو، أنّ العسكريّين سيكفلون استمراريّة مؤسّسات فرانكو. لهذه الأسباب، لم يكن العسكريون هم من يستطيع تحديد بداية المسار نحو الديمقراطيّة ورسم معالمه وميّزاته. إنّ أبطال هذه العمليّة في بداياتها، سياسيون وبعض القطاعات التي كانت حتى ذلك الوقت منتفعةً من نظام فرانكو، إذ اعتبروا أنّه من المستحيل أن يستمرّ النظام وأنّ الديمقراطيّة أصبحت حاجةً ضروريّة. كما أنّهم ضلّلوا في «مركز الاتحاد الديمقراطي»، واعتمدوا على دعم الملك الذي أعطى الضّوء الأخضر للبدء بالعمليّة مع عزل آرياس نابارو من رئاسة الحكومة وتعيين أدولفو سواريز خليفة له في تموز/يوليو من سنة ١٩٧٦.

بأي حالٍ، وعلى الرغم من أنّ العسكريّين، بخلاف بعض الدكتاتوريّات في أميركا اللاتينية، لم يستطيعوا البدء أو دعم العملية، إلا أنّه كان من الضروري أن يقبلوا بها، وأن يستوعبوا مراحل الفترة الانتقالية. كان الحوار بين سواريز وكوادر

القيادة العليا صعباً جدّاً، ومبنياً على عدم الثقة المتبادلة ومشروطاً بعنصرٍ أساسي ومحوري في رأيي، وسأقوم بتحليله لاحقاً. إن السّلطة المدنيّة لم تمارسْ القيادة على القوات المسلّحة بالمعنى الحقيقي حتّى أواسط الثمانينيات، هذا، وبالتّزامن مع الضّعف المستمرّ لحكومة اتّحاد الوسط الديمقراطي (UCD) الذي ميّز العلاقات بين السلطة المدنيّة والعسكريّين في سنوات الفترة الانتقاليّة. إنّ النزاع بين المؤسّسات الديمقراطيّة والعسكريّين لم يكن نتيجة السياسة العسكريّة بل بسبب صعوبات استيعاب القوات المسلحة لتغييرات الفترة الانتقاليّة.

ثلاثة أنواع للنزاعات: عمدت الجيوش إلى اتخاذ موقف واحدٍ رافضٍ بالأغلبية للفترة الانتقاليّة الديمقراطيّة، مع تسمية أدولفو سواريز رئيساً للحكومة وشروعه بعمليّة الإصلاح السياسي، ودعمت هذا الموقف بعض الصحف مثل (Alcázar)، ووال، و«Fuetza Nueva»، وهي صحفٌ لم تكن فقط مناوئة للحكومة، بل، وبشكلٍ خاص، مناوئة صراحةً للمؤسّسات والقيم الديمقراطيّة.

مع بداية العملية، وبالتزامن مع الدور الذي يضمن استمراريّة المؤسّسات السابقة، حاول العسكريّون وضع بعض الشروط والقبول فقط بالإصلاحات التي أوجدها التشريع السّابق، ولكن سرعان ما لبثوا يرفضون النتيجة التي أحدثها هذا التطوّر، حتى وإن كان من «صلب التشريع»، وبدأت الصراعات الأولى في هذه المرحلة، والتي كانت تدور دائماً بين الحكومة وكوادر القيادة العسكريّة. كانت الأحداث الأكثر أهميّةً هي استقالات كل من الجنرال دي سنتياغو، نائب رئيس الحكومة في أيلول/ سبتمبر ١٩٧٦، بسبب تشريع النقابات، والأميرال بيتا دا فيغا الذي كان وزير القوّات البحريّة في شهر نيسان/أبريل من السنة اللاحقة بسبب تشريع الحزب الشيوعي.

إنّ محاولات تعديل أو تقييد أو منع التغييرات التي طرأت على الفترة الانتقاليّة نحو الديمقراطيّة، كانت عديدة وامتدت على مدى المسار الكامل للعملية. وقد ذكرنا آنفاً تلك التي نشأت نتيجة إعداد الدستور والعفو الخاص بأعضاء الاتحاد العسكري

الديمقراطي (UMD). كلّ هذه الضّغوط ساهمت بوقف ركب العمليّة منذ ١٩٧٧ حتّى نوفمبر ١٩٨٦.

وظهرت أيضاً مقاومة ضدّ التغييرات الداخليّة في المجال العسكري، عند الإجبار على اتباع السلوكيات التقليديّة. إنّ المعارضة الساخطة التي قام بها الجنرال ميلانس ديل بوستش عقب ترقية ايبانث فريري إلى رتبة فريق أول[1]، والقرار بترقية كل الجنرالات الذين سبقوه في الملاك بعد ترقية خوسيه غابيراس من رتبة لواء إلى رئيس هيئة الأركان، كلّ هذه التطوّرات كانت بمثابة مؤشراتٍ على مقاومة العسكر لإدخال معايير مختلفة عن تلك القديمة والتي تتعلق بنظام الترفيعات. وبرهنت استقالات رئيسي هيئة الأركان (الأميرال يوهيغاس في تشرين الثاني/نوفمبر من العام ١٩٧٧، والجنرال فيغا رودريغز في آيار/مايو سنة ١٩٧٨) عن الصعوبات التي تتخلّل العلاقة بين الوزير وهيئة الأركان المشتركة، وبرهنت أيضاً عن مدى صعوبة المرحلة للعسكريّين لجهة قبول أن تكون القيادة بيد من يحمل الرتبة نفسها وبالأخصّ عندما يكون قائد الفرقة. وعلى أيّة حال، مع وجود وزير دفاع مدني، عندما قرّر ألبرتو أوليار في خريف ١٩٨١ تجديد هيئة الأركان المشتركة واجه رد فعلٍ سلبياً من قبل المجلس الأعلى للقوات البحرية، استناداً إلى الزعم القائل بعدم قدرةٍ وزير البحرية على القيام بذلك[2].

ومع مرور الوقت، تمّت البرهنة أنّه على الرغم من الصعوبات التي خلّفتها التصرّفات العسكريّة ووضع الشروط للعمليّة الانتقاليّة، فلم تستطع هذه الظروف أن تمنع أو تزعزع حصول العملية الانتقالية بطريقة واضحة. ومنذ ذلك الحين، برز شكلان آخران وجديدان للصراع أكثر خطورة من السابق وهما المظاهرات الخارجيّة غير المنضبطة، والنزاع مع الحكومة من جهة أو الانتكاس والتخريب من جهة أخرى. وفي النهاية، أثبتت محاولة الانقلاب على الدولة في ٢٣ شباط/فبراير سنة

(١) فيرنانديس لوبيس (١٩٩٨)، ص ٩٧- ٩٨.

(٢) أوليارت (٢٠٠٢)، ص ١٠٤.

١٩٨١ أنّ خطّي النّزاع توحّدا في النهاية لسبب بسيط وهو أنّ المحرضين كانوا تقريباً ذاتهم. وبرزت التّصرّفات غير المنضبطة والأكثر خطورة ضدّ الجنرال ميّادو وخصوصاً عندما تمّ تفسير الدستور للقوّات المسلّحة؛ وأيضاً بعد أسابيع قليلة في جنازة الجنرال أورتين. إنّ أعمال التخريب المعروفة التي بدأت مع عمليّة غالاكسيا وصولاً إلى محاولة الانقلاب في ٢٣ شباط/فبراير، محط دراسة لكثير من الأعمال المتخصّصة بهذه المرحلة[١]. فيما يلي، يهمّنا تحليل بعض الميّزات والسياسات المحتملة المتعلّقة بردود الفعل على عمليّة الديمقراطيّة التي لخّصناها في ما يسمى بمحور الصراعات.

في المقام الأول، علينا الأخذ في الاعتبار أنّ رفض المرحلة الانتقاليّة والسياسة العسكريّة آنذاك كان منتشراً بشكل واسع بين مجموعات الجيش. ولقد أثّرت الأخبار السامّة الّتي نشرتها صحيفتا «ألكازار» «El Imparcial» في معظم عناصر القوات المسلّحة، لأنهما كانتا الصحيفتين الوحيدتين اللتين تدخلان إلى صالات القسم، باستثناء حالات نادرة. إنّ السلوك العام الذي يسوده الكره والازدراء للجنرال ميّادو باعتباره كبش فداء لكلّ هذه العمليّة، هو ظاهرة حادّة وصعبة الفهم من وجهة نظر مستقبلية. لاحقاً، سأصرّ على هذا الحدث، إذ، من الواضح، أنّ الجنرال دفع الثمن غالياً لقاء قبول حاجات المرحلة الانتقاليّة بدلاً من تجسيد المقاومة في التجمعات العسكرية[٢].

وفي المقام الثاني، من الواضح أنّ بعض عناصر الإصلاح العسكري كانت متضاربة في ما يتعلق باستخدام الجيوش حتى ذلك الوقت، لكن السبب الأساسي للانزعاج الواسع الانتشار في الجيش هو، ومن دون أيّ شكّ، العمليّة الانتقاليّة إلى الديمقراطيّة، ذلك أنّ التقدّم نحو مجتمع علماني ونحو ديمقراطيّة الأحزاب السياسيّة كان قد اصطدم بشكل مباشر، مع ما يتدرّبون عليه في الأكاديميّات العسكريّة. أمّا

(١) راجع أغويرو (١٩٩٥a) و فيرنانديس (١٩٨٢) وفيرنانديس لوبيس (١٩٩٨) وبلاتون (٢٠٠١).

(٢) لإستخدام تعبير تم إستعماله من قبل بوسكيتس (١٩٩٩)، ص ٣٥٦ وما يليها.

السّؤال الذي طرحه ربّان المركبة البحريّة، وهي رتبة تساوي رتبة رائد، على الجنرال ميّادو في الاجتماع الذي انعقد في كارتاخينا مع عسكريّين من الجيوش الثلاثة، والذي أطلق العنان فيه للعمل غير المنضبط للجنرال أتاريس، يدلّ على عدم الفهم لِما كان يأمله العسكريون من التغييرات السياسيّة الحاصلة، حيث قال الكابتن: «حضرة السيّد نائب الرئيس، على ماذا ترتكز الحكومة لتصدّق أنّ المبادئ التي يرتكز عليها الدّستور العلماني والليبرالي، والتي ستعرض علينا في استفتاء شعبي، ستحضر لإسبانيا السّلام، والازدهار والعدالة إذا، في ظلّ المبادئ ذاتها، من ١٨١٢ وحتى ١٩٣٩، عانت إسبانيا من خمسة حروب أهليّة، وخلع الملك من منصبه ثلاث مرّات، وفقدت المستعمرات، وسفكت دماء بلا نهاية وألحقت أضّرار كبيرة ببلدنا حتّى وصلنا إلى درجة انهيار وانحطاط لم يعرف لها البلد مثيلاً حتّى تاريخنا هذا؟»[1]. من الصعب إيجاد ملخّص دقيق جداً حول رفض المرحلة الانتقاليّة، الذي كان قد رسّخه التعليم في الأكاديميات العسكرية المعارضة لوجود مجتمع علماني وليبرالي. وبعد حوالي سنتين، استطاع ميلانز ديل بوش، القائد الأعلى (ماريشال) لـ فالنسيا في بعض التصريحات، تلخيص سلوك العسكريّين المتطرّفين عندما تمت المصادقة على الدّستور: «بكلّ موضوعيّة، إنّ ميزان المرحلة الانتقاليّة، حتى هذه اللحظة، لا يبدو أنه يقدم رصيداً إيجابيّاً: إرهاب، انعدام الأمن، تضخّم، أزمة اقتصاديّة، بطالة، أفلام إباحية، وعلى وجه الخصوص أزمة في السّلطة»[2]. من الواضح أنّ الأمثلة المذكورة هي حالات متطرفة، ولكنها تترجم إلى حدّ كبيرٍ الموقف العام للعسكريّين آنذاك. أمّا المشكلة الكبرى فهي، دائماً، الإصلاح السياسي وليس الإصلاح العسكري.

في المقام الثالث، من الجدير بالذكر أنّ الإرهاب أداة تزيد من الاستياء العسكري. في سنوات المرحلة الانتقاليّة، فكّرت منظّمة إيتا (ETA) جدّيّاً أنّ بإمكانها التأثير في العمليّة الديمقراطيّة، معاقبةً التجمع العسكري بشنّ هجماتٍ. وبرأيي الشخصي،

(١) نص الجزء الوارد في بلاتون (٢٠٠١)، ص ٤٦٢.

(٢) ميريدا (١٩٧٩)، ص ١٩٧-١٩٨.

إن هذه الهجمات لا يمكن اعتبارها سبباً للاستياء العسكري، لأنّها لو كانت قد حصلت خلال عهد فرانكو لما خدمت إلا للمحافظة على تعزيز التلاحم في صفوف الجيش. لكن في ظروف المرحلة الانتقاليّة على وجه الخصوص، ساهم إرهاب منظّمة «إيتا» في حشد موقف واسع النطاق داخل صفوف القوات المسلّحة ضدّ التطوّر السّياسي، للاستفادة من دفن الضحايا العسكريين باعتبارهم صوتاً صارخاً ونظراً لاهتمام وسائل الاعلام بهذا الخبر. لم يأتِ الخلاف مع الجنرال ميادو نتيجة إرهاب مريع غذّى عقول العسكريّين، بل صدر نتيجة الصعوبات، التي لا حلّ لها على المدى القصير، والتي كانت قد مهّدت الطريق أمام الانتقال من جيش فرانكو إلى جيش ديمقراطي، وبدرجة أقل مما كان متبعاً، أمام التحوُّل من جيش مؤسساتي إلى جيش مهني.

في المقام الرابع، يجب ذكر تساهل القيادات والأجهزة القضائية العسكريّة تجاه أحداث الفوضى والتمرّد في تلك الأوقات. ولم يعد الموضوع يتعلّق بوجود ازدواجية المعايير في ما يخص المظاهرات الداعمة للديمقراطيّة في كنف الجيش، وإنما يكمن في بروز ميول نحو التستّر والتسامح مع السلوكيات غير المنضبطة وحتّى مع سلوك الانقلابييّن اليساريّين المتطرّفين. من الواضح أنّهم استعملوا آليّات تأديبيّة، وحتّى القضاء العسكري لمعاقبة الديمقراطيين وحماية المتطرّفين. إنّ مسيرة أعمال الانقلابي تيخيرو تجسّد بشكل كاف بأنه: قام بإرسال برقية في كانون الثاني/يناير من سنة ١٩٧٧ إلى وزير الداخليّة حول كيفية التعامل مع إيكورينيا (Ikurriña) أو إقليم الباسك، في شهر تشرين الأول/أكتوبر من السّنة نفسها أعطى أوامره بحلّ تظاهرة جرت في مالاغا وكانت تطالب بحقّ الانتخاب في سنّ الثامنة عشرة، بعد موافقة الحاكم المدني. وفي شهر آب/أغسطس من سنة ١٩٧٨ ، تجرّأ تيخيرو على نشر رسالة مفتوحة إلى الملك معارضاً فيها بشدّة كلّ التعليمات العسكريّة المرتبطة بالكوادر في القيادة. وأخيراً، في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٨ ، شارك هذا الأخير بمحاولة الاعتداء على مقرّ رئيس الحكومة، وأطلق عليها اسم عمليّة غالاكسيا. في كل الحالات،

لقد كانت العقوبات مخففة، فالحكم ضدّ محاولة المؤامرة كان ستّة أشهر، مقارنة مع ثماني سنوات للمتورّطين في الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD)، مختارةً بشكل مثير للفضول النوع الجرمي نفسه[1]. لقد كان القضاء العسكري نقابيّاً جداً لدرجة أنه لم يكن يصلح ولا حتى لتخليص الجيوش من عناصرها غير المرغوب بهم.

لقد تمّت تبرئة الجنرال أتاريس، وهو الذي كان قد أهان بشدّة الجنرال ميّادو وهاجم الدستور. ولم يبقَ لنائب الرئيس وسيلة أخرى للتأديب سِوى إقالة الموظّفين، لأنّ القيادات التابعة له كانت غارقة في سياسة التسامح التي كانت قد مارستها المجموعة العسكرية في ما يخص عدم انضباط المتطرّفين. يمكن أن يفسّر هذا السلوك فقط من واقع أنه كان يوجد موقف معمم بشكل واسع في القوى المسلحة ضدّ التطوّر السّياسي آنذاك. يجب الأخذ في عين الاعتبار، أنّ ما يمكننا تسميته «الشّعور المؤسّساتي» يرفع من احتمال نشوب الصراعات مع المؤسّسات الديمقراطيّة، ويزيد أيضاً من حدّتها. أولى العقوبات لجرم عدم الانضباط صدرت بحقّ المسمّى «بيان المئة»، موقعاً ومعلناً للعموم من قبل مئة قائد شابّ ـ من صفوف ضبّاط، نقباء قادة ـ وذلك بدعم من انقلابيي ٢٣ شباط/فبراير. وعلى الرّغم من حدوثها بعد محاولة الانقلاب، كان على الوزير أوليارت أن يتدخّل كلياً كي تقوم القيادات بتغيير سلوكها التقليدي من حمايةٍ وتساهل[2].

بعد هذا التحليل الموجز للصراعات في هذه المرحلة، يمكننا طرح بعض الأفكار حول السياسات والوسائل لإدارة المشكلة. هذه الاعتبارات مرتبطة جداً بظروف الوضع الإسباني وتستطيع أن تكون ذات أهميّة أقلّ في محافل أخرى.

في الفصل السابق، ذكرنا أنّ العنصر الأكثر أهميّة لحلّ النزاع مع العسكريّين هو القوّة الخاصة للمرحلة الانتقالية العامة بحد ذاتها، وهذا مؤكد فقط لمرحلة

(١) راجع فيرنانديس لوبيس (١٩٩٨)، ص ١٣٢.

(٢) أوليارت (٢٠٠٢)، ص ١٠٢.

متوسّطة الأمد، لأنّه لمرحلة قصيرة الأمد قد تشكّل سرعة المرحلة الانتقاليّة عنصر صراع عندما تولّد إيقاعاً غير مستوعب من قبل التجمع العسكري. ولقد ذكرتُ أيضاً غياب الصراعات الداخليّة، بالنّسبة لهذا العامل، إن إرهاب منظمة إيتا أثار ولا شك العداء تجاه العمليّة الديمقراطيّة. ولكن يجب التنبّه إلى أنّ العامل الأكثر أهميّة كان الحاجة إلى الاتفاق على صيغ تعايش جديدة كلّيّاً داخل إسبانيا مجتمعة، مع تشكيل مجموعة الدول المستقلّة الّتي اصطدمت بشكل مباشر مع المفهوم المركزي لإيديولوجية فرانكو. ويجب إبراز أنّه، في وضع إسبانيا، هناك مجموعة من العوامل التي لعبت دورها لصالح خفض التنازع، كالدخول في حلف شمال الأطلسي أو في الاتفاق مع المعارضة على مواضيع جوهريّة للمرحلة الانتقالية والتي من الصّعب أيضاً أن تبرز في بلدان أخرى. يحدث أن العوامل التي تخفّف من الصّراع، تؤثر على المدى المتوسّط، أمّا العوامل الّتي تسرّعه، فتقوم على المدى القصير.

وكما ذكرت في الفصل السابق، يجب التأكيد على الدور الذي لعبه الملك للتحكّم في هذه المواجهات. ولا نتكلّم عن إبراز أدائه الحاسم في ليلة ٢٣ شباط/ فبراير، وإنما، بالأخصّ، دوره الذي لا مثيل له ومساهمته المستمرة لوقف التصرّفات المناهضة للمرحلة بسبب دعمه للحكومة الشّرعيّة[1].

ومن الميزات الخاصّة للحالة الإسبانية، يجب الإشارة أيضاً إلى الجنرال ميادو كجنرال لا يمكن استبداله بأحد، بادئ للإصلاح ـ ولم يكن باستطاعة أي مدني آخر المباشرة بمدى الاتساع والمعرفة نفسهما اللذين تحلّى بهما ـ في الوقت الذي كان فيه هدفاً لكلّ مقاومات القوى المسلّحة للمرحلة الانتقاليّة. لقد جاء إعدام الجنرال بمثابة عناية إلهية لأنّه منع العسكريين من أن يعتمدوا على أحد عناصر الحكومة

(١) خير مثال على ذلك يمكن أن يشكّله الخطاب الذي أُلقي في الاحتفال العسكري السنوي من شهر كانون الثاني/يناير في العام ١٩٧٩، إذ تمت الدعوة للانضباط الصارم بعد الأحداث التي جرت في جنازة الجنرال أورتين ودفنه.

التي قد تمثّلهم في سلوكهم المقاوم للتغييرات الديمقراطيّة[1]. وكان ميادو على الدوام عسكرياً وعضواً في الحكومة التي أخذت على عاتقها المهمة الصعبة ببدء الإصلاح العسكري، لكنّه لم يكن يوماً عسكريّاً ممثلاً للمجموعة العسكرية أمام الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، قدّم مشروعاً إصلاحياً، كان يشرحه دائماً بشكل مسبق، ويتضمّن إعادة تنظيم العسكريّين، على الرغم من أنه، لم يستعمل هذه العبارة، ولا حتّى استخدم كلمة الإصلاح، بل اعتمد على ذكر عبارة التحديث. لم يكن بمقدور شخص مدني أن يقوم بهذا العمل أو حتى تصوره. من المعروف أنّ كلّ نشاطه دفع إلى إثارة الكره واللّوم في المجموعة العسكرية، ولكن أصرّ على أن هذا السلوك، كانت السياسة العسكرية فيه ذريعة، لأنّ ردود أفعال القوات المسلّحة لم تكن إلا نتيجة لتطور الأحداث السياسيّة. وعلى أيّة حال، إنّ تعيين وزير مدني بعد انتخابات العام ١٩٧٩ كان حاجة لا بدّ منها.

وكان ألبرتو أوليارت قد أشار إلى ثلاثة إجراءات قام بها لإعادة النّظام والهدوء في صفوف الجيوش بعد أحداث ٢٣ شباط/فبراير[2]، الأول هو الدخول في حلف شمال الأطلسي، ويتمثّل الإجراء الثاني في تغيير هيئة الأركان المشتركة، أما الثالث، فهو الإدارة الحذرة لكلّ المشاكل المتعلّقة بالحكم على المتورّطين في تلك الأحداث. كانت إجراءات أساسيّة آنذاك، ولكنّ التجربة الإسبانيّة تدلّ على أنّ العنصر الأهمّ للتحكّم بالصراعات مع العسكريّين يتمثّل بالقوّة والشرعيّة العمليّة الانتقاليّة بحدّ ذاتها.

اعتباراً من هذا، يمكن أن يبرز خطان للعمل: في المقام الأول، وفي المواضيع المتعلقة باستقلاليّة التجمع العسكري، وخصوصاً تلك التي تشكّل قسماً من المحور

(١) عندما قدم الجنرال دي سانتياغو استقالته، بعث إلى عدة مراكز للقيادة العسكرية برسالة توضيح عبر فيها عن رفض تشريع النقابات: «لا ضميري ولا شرفي يسمحان لي بأن أتحمل المسؤولية، وخصوصاً إشراك القوات المسلحة في التمثيل الذي تخولني إياه... ». راجع بلاتون (٢٠٠١)، ص ٤٠٤.

(٢) راجع أوليارت (٢٠٠٢)، ص ١٠٣.

المهني، فإنّ من المحبّذ الإقدام على عمليّة تصاعديّة إصلاحيّة ضمن الإمكانيات، تشجّع على الاستيعاب والإدراك المستمرّ للظروف الجديدة وعدم جرّ العسكريّين إلى طريق لا مخرج منه، بالقدر الذي تسمح به عقليّتهم.

وبخصوص الامتيازات وقدرات التدخّل في الحياة السياسيّة، فإنّ المحور الذي سمّيناه الإصلاح المؤسّساتي، يفضّل تنفيذه بسرعة. إنّ المحافظة على مركز سلطوي، كالمجلس الأعلى للقضاء العسكري، قد يفيد كمثالٍ يحتذى به، فهو لم يسهّل التحكم بالعملية، لكنه سمح، داخل محور التنازع، بحدوث بعض الأمور التي، وإن لم تتم معالجتها بسبب نقص في القدرات أو في الرغبة بفرض الانضباط من قبل القيادات، كانت ستحدث بأي حال ولكن بصعوبة أكبر، في حال تمّ حلّ جهاز السّلطة هذا.

٦
توطيد السلطة والإصلاح العسكري في إسبانيا

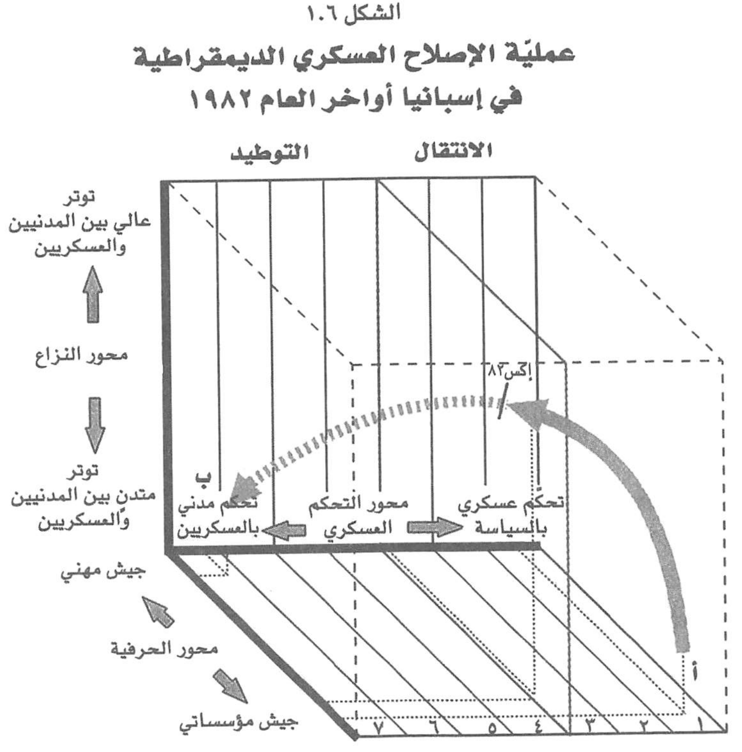
وضعية القطاع العسكري لدى نهايات ١٩٨٢

إذا ما توجب علينا الإيجاز بكلمات مقتضبة لمسار العلاقات المدنية ـ العسكرية وتطوّرها منذ بداية العملية الانتقالية وحتى خريف ١٩٨٢، تاريخ أول عملية انتقال للسلطة في إسبانيا الديمقراطية، بوسعنا القول أنه سجل تقدماً ملموساً في تحجيم مستوى التدخل العسكري في الجوانب السياسية، وكذلك في مستويات الاستقلالية الذاتية العسكرية، والسير باتجاه علاقة ديمقراطية طبيعية على حساب خصومات ونزاعات حادة تجلت تداعياتها في المحاولة الانقلابية لشباط/فبراير ١٩٨١، كما في المذكرة اللاحقة التي صدرت بعنوان بيان المائة، وفي المحاولة الانقلابية التي أجهضها المركز الأعلى للدراسات الدفاعية (CESID)، والتي خُطّط لتنفيذها في اليوم السابق، يوم الترقُّب، لانتخابات ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢.

إذا ما عدنا إلى البيان الهيكلي في ثلاثة محاور، والمعروض في الفصل الثالث، فإن موقف العملية في نهايات العام ١٩٨٢، يمكن أن يتشابه إلى حد بعيد مع ما يتمّ عرضه في الشكل ٦.١. ففي النقطة إكس ٨٢ (خريف ١٩٨٢)، تتقارب حدود المستويين الثالث (٣) والرابع (٤) من الاستقلالية العسكرية، الموصوفَين في الفصل الثالث (٣)، أي بكلمات أخرى، القدرة على فرض شروط وحتى منع الحكومة من اتخاذ

الشكل ١.٦

عمليّة الإصلاح العسكري الديمقراطية في إسبانيا أواخر العام ١٩٨٢



بعض القرارات من جهة، ومن جهة أخرى اللجوء إلى كل الطاقات والإمكانيات المتاحة لصون استقلاليتها التنظيمية والعملياتية. وفي الواقع العملي، إن الجيوش الإسبانية راحت تبلور استقلاليتها تحسباً للمعطيات السياسية الجديدة التي قد تبرز عقب وفاة الجنرال فرانكو مستبقة هذا الحدث بسنوات، كما رأينا في الفصل السابق. فالمحور إكس ٨٢ مقارنة مع المحورين الآخرين يبدو أكثر ذاتية وقابلية للجدال لأنه، حتى حين يصعب قياس مستويات الاستقلالية بدقة، أو قدرة الجيوش على التأثير في القرار السياسي، يسهل تحديد موقفها بالمقارنة مع محور الإصلاح المؤسساتي أكثر منه مع الإصلاح المهني. ففي هذه الحالة، كان التقدم أقل بروزاً، كما يتضح من الشكل ١.٦. وختاماً، في تلك الآونة، كانت الأزمة والمواجهة بين الحكومة والمنظومة العسكرية قد بلغت أعلى المستويات حدة، من دون استبعاد أن

أن تكون قد بدأت في الوقت نفسه بالانحدار والتراخي. وعملياً، يكمن التساؤل الأكبر في تلك الآونة عن معرفة ما إذا كان التجمع العسكري يرى من الأنسب، أمام استفحال المواجهة، انتهاج موقف تراجعي قد يفسح للمجازفة بمحاولات انقلابية، أو مواصلة السير على درب التطبيع الديمقراطي للقوات المسلحة.

وعليه، فإن مواصلة مسيرة الإصلاح العسكري في هذه الظروف تطرح مهمة ذات أبعاد ثلاثة: في المحور المؤسساتي، تفادي بعض الحالات وتجنب الوقوع في مغالطات تهدّد في حينه مسيرة التوطيد، وبالتالي الاستمرار في التعمق بعملية الإصلاحات المشار إليها في الفترة السابقة باتجاه ضمان فوقية السلطات المدنية. وفي المحور المهني، كانت المهمة معقدة لأنها استدعت طرق تعامل عديدة ومتباينة جداً في طبيعتها وفي مجالات لا رابط بينها على الإطلاق مثل إشراك المرأة في الجيوش الثلاثة أو تدشين بعثات إلى الخارج؛ فتبديل العقلية يتطلب ردحاً من الزمن، وسياسات متلائمة وظروفاً مؤاتية. وأخيراً في محور المجابهة، كان التعامل مع الوضع أصعب بكثير ممّا كان متوقّعاً. بيد أنه ولحسن الحظ، وفر الانتصار الانتخابي الكاسح للحكومة آنذاك قوةً هائلةً وسلطةً معنويةً. ولم يكن بوسع أحد أن يفسر الدعم الاجتماعي الواسع والتشتت والانحلال العملياتي للقوى السياسية ذات الجذور الفرانكوية، على نحو ما، إلاّ باعتبارها سنداً صريحاً لتلك السياسة الرامية لإنجاز مسيرة توطيد الديمقراطية.

كما رأينا في الفصل السابق، فإن مسيرة الإصلاح (والدستور ذاته) لم تضع حدّاً نهائياً للعديد من الموضوعات، أو أنها تركتها بتعريفات ومواصفات كانت تعيق وضع العسكريين بصورة سليمة في تمفصل الإدارة، أو في أحسن الأحوال، ظلت مبهمة وغامضة. ويمكن إيجاز هذه الموضوعات في أربعة جوانب:

- طريقة فهم صلاحيات القيادة العليا للجيوش التي يمنحها الدستور للملك، بما يسمح بالاعتقاد برابطة علائقية تصل الجيوش بالدولة على هذا المستوى، بحيث أن الخضوع للحكومة المنتخبة لم يعد قطعاً ضرورياً في تمفصل علاقة القوات المسلحة بالدولة.

• تشكيل أداة قيادة مشتركة في هيئة الأركان المشتركة، بحيث لا سلطة للوزير على قيادة الجيوش، بما يفتح الأبواب أمام الأجهزة المختلفة للتعبير عن مصالحها والدفاع عنها على هذا المستوى.

• التمييز بين القطاعين العسكري والسياسي ـ الإداري، بما يحفظ للعسكريين هامشاً من الاستقلالية/ السلطة، وآخر مغايراً للسياسيين المسؤولين في مجال الدفاع.

• استبعاد القوة، أي الجيش بالمعنى الأدق، في الهيكلية البنيوية لوزارة الدفاع، بحيث أن مجال استقلالية القوات المسلحة يتمحور حول القوة.

جليٌّ، أن المواقف الأربعة، كانت تتماهى فيما بينها وتعزز بعضها بعضاً، وقد لاقت في أكثر من جانب في المداولات البرلمانية، دعم التحالف الشعبي، الحزب الذي طالما تعاطف مع المواقف المؤيدة للسلطة العسكرية المستقلة. ومن الواضح أن القصر (ألكازار) كانت تروح إلى ما هو أبعد بكثير وتوفر أقصى التأويلات الممكنة بفعل الغموض المشار إليه، عندما ترفض مراراً وتكراراً إمكانية إذعان القوات المسلحة لوزارة الدفاع أو تمثيلها لها. إلا أن هذا التأويل، وفق كل الحسابات، كان الأكثر قبولاً في كنف أوساط القوات المسلحة في السنوات الأولى من المسيرة الانتقالية. وبهذا، إن الموضوعات الأربعة الآنفة الذكر كانت تشكل عقدة شائكة تستدعي المعالجة المشتركة لتأمين حل لها. ما كان لهذا الوضع المبهم أن يدوم زمناً طويلاً، بل كان يفرض ضرورة حسم الأمور والموقف، عاجلاً أكثر منه آجلاً، باتجاه تعزيز أجواء استقلالية للجيوش أو مواصلة إذعانها وخضوعها للسلطة المدنية. وكانت مسيرة التحول الديمقراطي في إسبانيا تنتهج مسارات واعدة جداً، بحيث تنتفي كل إمكانية لتكريس «حل تركي» في البلاد، أي حل تكون فيه القيادة العسكرية فوق الحكم المدني، وتتحاور فيه «المؤسسة العسكرية» مع باقي الهيئات السياسية للدولة على أساس الند للند، بل يصل بها الأمر إلى أخذ دور أداة التحكيم فيما بينها أو الوقوف موقف الحارس الحامي لجوانب دستورية معينة.

احتلت قضية تفكيك هذه العقدة المستعصية موقع المهمة الرئيسية في محور التحولات المؤسساتية أو خفض مستويات الاستقلالية العسكرية، وهي، كما سنرى لاحقاً، ستكون مهمة بالغة الصعوبة لترجمتها عملياً على أرض الواقع لجهة تصميمها وبلورتها كمفهوم. ومن المهم أن نبرز أنها تشكل بداية العملية الإصلاحية المتزامنة مع العملية الانتقالية، وخاتمتها.

وقد اصطدمت وجهة النظر هذه بالطرح القائل بوجود عمليتي إصلاح. فقد أكد، على سبيل المثال، رامون بارادا: «لم تكن هناك عملية إصلاح عسكري، بل عمليتين: واحدة هي عملية إصلاح قامت بها حكومة اتحاد الوسط الديمقراطي (UCD)، بقيادة الجنرال غوتييريز ميادو، والثانية عملية الإصلاح الموجهة من الحكومة الاشتراكية، بقيادة الوزير نارسيس سيرّا، وضمنها تندرج أعراف ونظم هيكلية قيادة الجيوش، والعدالة، والمهام العامة للجهاز العسكري. وهكذا، لا يجد بارادا أدنى نقاط التشابه بين هاتين العمليتين. ويكمن الفارق، في رأيي، أن العملية الأولى التزمت بروح دستور ١٩٧٨ ونصّه في ما يتعلق بهذا الجانب، في حين أن العملية الثانية خرقت مقاصده وتوجهاته الداعية لاحترام «المظهر القانوني ـ المؤسساتي للقوات المسلحة»[1].

ليست هذه وجهة النظر الوحيدة لصالح توقف عملية الإصلاح عند نقطة الاستقلالية العسكرية، بيد أن من الضروري إيضاح أنه لم تجرِ عملية إصلاح ثانية، وإنما هي مسيرة واحدة، «يأخذ فيها كل من شخص رئيس الدولة والجهاز العسكري الموروث عن الفرانكوية، موقعه المحدد في الدستور الإسباني للعام ١٩٧٨»[2].

لا مجال للشك في أن مرحلتين ميّزتا تماماً إطار هذه المسيرة. لكن، في سياق كل خطوط عمل مسيرة الإصلاح خلال مرحلة التوطيد، كانت معالم الإجراءات المطبقة مرتسمة في إصلاح المرحلة الانتقالية. وتأتي التعديلات العميقة

(١) راجع رامون بارادا (١٩٩٧)، ص ١٠. وجهة نظر مماثلة تم تعريفها في كتاب بلاتون (٢٠٠١).

(٢) راجع بيكسا (١٩٨٦)، ص ١٠٤.

على القانون الجنائي العسكري لأواسط عقد الثمانينيات التي شكلت استمرارية للتعديلات المستهلة العام ١٩٨٠ كمثالٍ توضيحيّ على ما سبق. ويتوجب هنا، أن نسلط الأضواء على حقيقة أن الإصلاح الجوهري في مرحلة التوطيد هذه، القانون الأساسي للدفاع للعام ١٩٨٤، توفرت له إمكانية التحقق بفضل قرار الجنرال غوتييريز ميادو، القاضي بمنع إضفاء صفة المؤسساتية على هيئة الأركان المشتركة في الدستور الإسباني.

وعلى هذا أضيف، أنه يمكن تقسيم مرحلة الإصلاح العسكري ضمن مسيرة التوطيد الديمقراطي إلى جزئين: السابق واللاحق لاستفتاء ١٩٨٦ الخاص ببقاء إسبانيا في حلف شمال الأطلسي. ففي الجزء الأول، تمت إعارة الاهتمام والتركيز على الموضوعات الداخلية وتلك المرتبطة بالإصلاح التشريعي. وفي الجزء الثاني، أبرمت الاتفاقيات مع الناتو، ومع اتحاد أوروبا الغربية (UEO)، وتم تجديد الاتفاق مع الولايات المتحدة، وسمته الرئيسية الخفض المعتبر للتواجد الأميركي في القواعد الإسبانية. وعليه، إن الإصلاحات الأكثر أهمية وحيوية في محور التحولات المهنية جرى إنجازها في هذه المرحلة.

مع هذا، إن التقسيمات الفرعية لهذه المسيرة التي تسمح بفهم أفضل لأهداف وصعوبات كل جزء، لا تشكل ذريعة أو سنداً للدفاع عن النظرة القائلة بوجود عمليتي إصلاح مختلفتي الطبيعة ضمن مسيرة التحول وتوطيد الديمقراطية في إسبانيا. لا يمكن أن نفهم تماماً الإصلاح الديمقراطي العسكري ما لم نعتبره مسيرة تطور واحدة نحو التموضع الصحيح (اتخاذ الموقع المقابل لها) للقوات المسلحة الإسبانية في تمفصل العلاقة مع النظام السياسي الجديد في البلاد. ومع ذلك، من الجلي أن استمرار العملية أتى نتيجة مباشرة للانتخابات حيث أكسبت صناديق الاقتراع الحكومة المدنية سلطة معززة، وخصوصاً عند بلوغها الأغلبية المطلقة في الهيئتين التشريعيتين. وقد أوضح فيليبي أغويرو هذا الحدث، منوهاً بأنه يفتح على «مرحلة توطيد العملية الديمقراطية الإسبانية»، كما وأنه «وابتداءً من العام ١٩٨٢، لا مجال لحدوث أي خلاف أو ردة فعل سياسية عسكرية ضد النظام الديمقراطي. وهكذا،

تركزت المعارضة العسكرية، منذ تلك اللحظة، على المسائل البنيوية والتنظيمية البحتة وأصبحت محاولات المقاومة والرفض مجرد استراتيجيات للتكيّف مع الأوضاع الجديدة»[1].

لقد ثبتت مصداقية هذه الوقائع، ووضعت بصماتها الدامغة على هذا الجانب من العملية، ومع ذلك، فهذا لا يعني انتفاء وجود عامل لا بد من أخذه بالاعتبار لما كان يعنيه من عبء هائل في تلك اللحظات؛ وهو كابوس المحاولة الانقلابية لشباط/ فبراير ١٩٨٢. فالهاجس الأكبر الذي كان يقضّ مضاجع معظم المواطنين والحكومة، هو ضمان عدم وقوع محاولات انقلابية جديدة في المستقبل مما كان يدفع إلى التركيز على فرض الرقابة والتحكم بالجيوش، من خلال المتابعة الدائمة لكل شاردة وواردة، ومعاقبة كل المخالفات المسلكية، والتحقق والكشف عن كل ضابط له مواقف أيديولوجية غير ديمقراطية لعزله وإبعاده عن مواقع المسؤولية. ولعل هاجس تجنب عملية انقلابية جديدة، شكل عائقاً أمام الوصول إلى تصور حقيقي للعملية الإصلاحية، بمقدار ما رجّح دفة الأعمال البوليسية والتحكم في أنشطة العسكريين (خطب، اجتماعات، إلخ)، بدلاً من صب الجهود على التعديلات البنيوية والإطار القانوني الذي يعنيه واقع جيوش راضية بالخضوع للسلطة المدنية باعتبارها المخرج الوحيد المقبول في ظل الديمقراطية. مما لا شك فيه أن تحقيق التوازن بين التحكم بالجهاز العسكري والمحافظة على انضباطيته المطلوبة من جهة، والتحفيز وبلوغ التعاون البنّاء لتشييد وتطبيق إطار جديد للعلاقات مع الجهاز العسكري من جهة أخرى؛ هي من أعسر مهام مرحلة التوطيد الديمقراطي.

كما أسلفنا، إن التركيز على مهمة الرقابة والتحكم كان له أن يعني إبطاء عملية الإصلاح أو حتى شلّها. والخطأ الأفدح الممكن ارتكابه في هذه الظروف، هو الشروع بأي نوع من أعمال التطهير للجيوش استناداً لاحتمالات وجود أيديولوجيات لا ديمقراطية لدى لفيف من عناصرها. فمن المقدر، في حال ارتكاب خطأ كهذا،

---

(١) أغويرو (a١٩٩٥)، ص ٣٠١.

بروز ردود أفعال في قطاعات الجهاز العسكري وعدم استيعاب، ولو جزئياً، أهداف العملية الإصلاحية. ومن ناحية ثانية، فإن التطهير الأيديولوجي أمر مستحيل لأسباب عملية. ففي تصريح لجريدة البلد (البابيس)، أكد الوزير ألبرتو أوليارت: «أتذكر أن المؤرخ ريموند كار وجّه لي سؤالاً سخيفاً: «لماذا لم تطهّر الجيش؟» لأنني إذا طهّرت الجيش بسبب ما يعتنقه أفراده من أفكار، لا يتبقى منه سوى عشرين عنصراً»[1]. وهكذا كان بالتمام والكمال موقف أثانيا قبل ذلك التاريخ بخمسين سنة. ففي دراسته حول الإصلاح العسكري في عهد الجمهورية الثانية، يشير مايكل ألبرت إلى أن «دمقرطة سلك الضباط هي بالنسبة إليه [أثانيا]، إن مسألة قوانين، ومراسيم، وجهد مخابراتي مضبوط أكثر منها عمليات إبعاد وتهميش مسدّدة ضد أفراد من الضباط»[2].

أصبح جلياً للحكومة المشكّلة في أواخر ١٩٨٢، أن إيضاح طبيعة التراتب القيادي وعلاقة الحكومة بالجيوش هو أمر جوهري لتأمين حل مستقر ودائم لهذه المعضلة. فقد أتى حدثان ليعززا ضرورة القيام بعملية الإصلاح وبشكل موسع وعميق، أولهما في الأيام الأولى من حكومة فيليبي غونزاليس والثاني بعد ذلك التاريخ بعام واحد. وتمثل الحدث الأول بضرورة تسجيل موقف بصدد العلاقة مع حلف شمال الأطلسي ـ الناتو، بعد أيام معدودة من تشكيل الحكومة الجديدة نظراً لدعوة مجلس الأطلسي (اجتماع وزراء الخارجية لدول الناتو) خلال الأيام الأولى من شهر كانون الأول/ ديسمبر. عندها وقع الخيار على «تجميد» وضعية إسبانيا في الحلف، لأن إسبانيا تنتمي إلى كل مكوّنات الحلف، فذلك يعني استمرارية في صيغة التشارك. ومن الواضح، أن انسحاب إسبانيا من الناتو يعني رهن استمرارية العملية الإصلاحية العسكرية، بفعل حرمان الجيوش الإسبانية من مرجعيات واضحة في مجالات الانفتاح، والتحديث، والمهام الجديدة. وكان هذا القرار حاسماً ومهماً جداً لتحقيق العملية الإصلاحية

(١) راجع سانتوس خوليا (١٩٩٦)، ص ٣٥٤.

(٢) راجع ألبيرت (١٩٨٢)، ص ٤٧.

وتغطية أهداف هذه المرحلة، كما أفاد للتدليل على ضرورة تحديث القوات المسلحة، والعمل في محور الإصلاحات المهنية من دون أي تأخير أو تلكؤ. كما أن مبادراتٍ على غرار زيارة رئيس الحكومة، يوم ٨ كانون الأول/ديسمبر، إلى الغولوسو، مقر وحدة المدرعات التي اغتيل قائدها الجنرال لاغوس على يد منظمة إيتا قبل ذلك بأسابيع، أسهمت في خفض ـ أو تحقيق الاستقرار ـ مستويات النزاع القائمة بين الجهاز العسكري والحكومات الديمقراطية.

أما الحدث الثاني، فلم يشق طريقه إلى الرأي العام، وظل مجهولاً لغالبية أعضاء الحكومة. وهو القرار، المُجهَض في نهاية الأمر، الذي اتخذه المجلس الأعلى للقضاء العسكري بالعفو الجزئي عن المحكومين في المحاولة الانقلابية لتاريخ ٢٣ شباط/فبراير ١٩٨١، لمناسبة عيد الفصح للعام ١٩٨٣. وفي نهاية المطاف، تم تفادي وضع هذا القرار موضع التطبيق العملي، على الرغم من أن الحكومة لم تكن تتمتع بصلاحيات قانونية للتدخل في ذلك. ومن المقدر لقرار عفوٍ عام، يناهض مشيئة الحكومة، ولو جزئياً، أن يتسبب بردة فعل غير محتسبة النتائج في أوساط الرأي العام ضد القوات المسلحة، وأن ينال بشكل خطير من هيبة الحكومة. وعكست محاولة المجلس الأعلى للقضاء العسكري لتمرير هذا القرار، بوضوح، ماهية المشكلات التي ما زالت تترتب على مجالات استقلالية القطاع العسكري، بقدر ما بيّنت، بلا جدال، أن تصفية هذه الاستقلالية لا يمكن أن تتم بخطوات متسرعة، على الرغم من أنها ضرورية وعاجلة. وبالتالي، وضعت قضية إصلاح القضاء العسكري على رأس أولويات برنامج الإصلاحات، وجرى ذلك عن طريق استغلال كل مناسبة سانحة لخلق الظروف الملائمة لذلك إذا اقتضى الأمر، من دون أن تكون هناك تداعيات إعلامية لما يحدث، وتحديداً ابتداءً من العام ١٩٨٥ عندما توجب تطبيق ذلك الجزء من إصلاح القضاء العسكري الذي أسفر عن إلغاء المجلس، وتحديداً عندما لم يعد في عضويته القضاة الذين صوتوا لصالح العفو.

كان لا بد من مواصلة الإصلاحات، حتى حين لم تتخذ إجراءات وخطوات على الفور. لم يكن حزب العمال الاشتراكي الإسباني (PSOE)، قد صمّم ودرس

من جانبه هذه الإجراءات قبل الانتخابات. فقد أشار برنامجه الانتخابي إلى الاتجاه الصحيح، لكنه لم يكن كافياً لتصميم سياسة إصلاح شمولية: خضوع القوات المسلحة للسلطة المدنية، ووجود وزير مدني، وخفض سن التقاعد للضباط، وإعادة تنسيب العسكريين المفصولين إلى الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD)، والقيام بعملية تحديث عسكري. في إطار أعمال المؤتمر التاسع والعشرين للحزب الاشتراكي، في العام ١٩٨١، تم إقرار مقترحات تدعو إلى إشراك الشباب بشكل أوسع في هيئات القيادات العسكرية، وتعديل المفاهيم الخاصة بالترفيع، وانخراط المدنيين بدوائر عمل وزارة الدفاع، والرفض ـ ولو لم يكن صريحاً بالكامل ـ للفصل بين القوة والخط السياسي ـ الإداري: «اليوم، وحتى الآن، ما زال وزير الدفاع مجرد مسؤول إداري لهيئة الأركان المشتركة»[1]. وعلى ضوء المواد المتوفرة وأعمال وزارة الدفاع حديثة التكوين، تم البدء بإعداد برنامج تحركات، بناءً على ما تم عرضه بإيجاز وبخطوط عامة أمام لجنة دفاع كونغرس النواب في شباط/فبراير ١٩٨٣، استغرق إنجازه عشرة أشهر بعد تشكيل الحكومة، أي في شهر أيلول/سبتمبر.

وفي استعراضنا لمسار الأحداث، يمكننا أن نبرز أربع خصائص على مدار عملية تعزيز العلاقات بين المدنيين والعسكريين، كان لها الأثر الإيجابي المهم في نجاح هذه العملية. الأولى، هي حقيقة صياغة برنامج عام كان يولي أهمية لضرورة التقدم في المحاور الثلاثة، ولو أن هذا التوجه لم يكن ناجماً عن إدراك ووعي، ففي خطاب تقديم القانون الأساسي للدفاع الوطني أمام مجلس شيوخ الكونغرس، في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٣، تم استعراض برنامج إصلاحات يشمل القانون نفسه، وتشكيل وزارة دفاع بالمعنى الحقيقي للكلمة، وإصلاح القضاء العسكري، وكلّها إجراءات يمكن إدراجها في محور الإصلاحات المؤسساتية. وشمل البرنامج المعروض قوانين لتحديد أعداد العاملين في الخدمة العسكرية (خفض أعداد العناصر العسكرية)، وصياغة الموازنة على أساس مبرمج وبطريقة ممركزة، وهو إجراء

(١) راجع أغويرو (a١٩٩٥)، ص ٣٠٧ – ٣٠٨.

يمكننا إدراجه في محور الإصلاح المهني، واقتراح قانون لتحديد الرواتب والدخل بهدف التقليل من مستوى النزاع والخلافات، كما ولتسهيل بلوغ تكامل أكبر بين «القوات المسلحة والمجتمع الإسباني» [1]. ولا يشكل إعداد برنامج إصلاحات عام مسألة ضرورية في المرحلة الانتقالية، ولو أن رؤيا شمولية للعملية تشكل من دون أدنى شك عاملاً مساعداً، لكنه أمر لا غنى عنه في مرحلة التوطيد الديمقراطي. وبمقدار ما يتم السير قدماً في المحاور الثلاثة نحو مساحة العلاقة الديمقراطية الطبيعية، تصبح هناك ضرورة كبيرة لتنسيق هذه الإجراءات وترتيب تطبيقها. وإذا ما اعتبرنا، بقدر كبير، ضرورة التقدم بالمحاور الثلاثة وبشكل متواز خلال المرحلة الانتقالية لبلوغ الأحوال الديمقراطية الطبيعية، من الواضح أنه بوسع برنامج شمولي، أن يأخذ بالاعتبار هذه العملية التكاملية. لكن من الصعب جداً في المرحلة الانتقالية الإقدام على خطوات بصورة متوازية في المحاور الثلاثة. وهكذا اضطر الوزيران أغوستين رودريغيز ساهاغون (١٩٧٩-١٩٨١) وألبرتو اوليارت (١٩٨١-١٩٨٢) لتكريس وقت كبير وجهود جمّة للتعامل مع الأزمات وحالات التوتر مع التجمع العسكري آنذاك. ومن المستبعد وقوع مثل هذه الحالات في سياق مسيرة التوطيد.

الخاصية الثانية، هي تحقيق تقدم وترتيب إجراءات البرنامج. لا يمكن الشروع بتحولات في تربية العسكريين وتثقيفهم، على سبيل المثال، ما لم تتضح تماماً مسلّمة خضوع الجهاز العسكري للحكومة، أو أنه لا ينبغي تناول مسألة التبعية والاتكالية الوظيفية لأجهزة الجيوش الثلاثة ما لم يحرز قبلها حد أدنى من تمكين وزارة الدفاع وتوفير قدرات لها. أما بخصوص ترتيب الإجراءات، إن وضع أهداف قابلة للتحقيق في أمدٍ قريبٍ هو من الأمور الجوهرية، وعلى سبيل المثال في حالة إسبانيا، تقتصر الفترة التشريعية على أربع سنوات، أو لفترة رئاسية في عدد من دول أميركا اللاتينية. ولا بد من الأخذ بالاعتبار أن سنّ القوانين في ذاته غير كافٍ، ويجب ضمان تطبيقها للانتقال إلى الإجراءات التي يجب أن تليها. لذا، يجب أن

(١) راجع كورتيس خينيراليس (١٩٨٤)، ص ٥٢٩ – ٥٢٢.

يتبدل ترتيب الإجراءات ليتماشى مع خصائص كل عملية توطيد، لكن بشكل عام، لا بد من إيلاء الأولوية لمحور الإصلاحات المؤسساتية، والتعامل مع العمليتين الباقيتين وفق تطورهما.

وفي الموقع الثالث، يجب التوجه لاتباع سياسة دفاع وحتى سياسة عسكرية تكون سياسة دولة، لا سياسة خاصة بالأحزاب التي تتعاقب على الحكم. يجب البحث عن مبادىء موجّهة للإصلاح لا تقبل الجدل الواسع، بما فيه جانبه النظري. إذ يكون تركيز النقاش على قانون إصلاح تنظيم الدفاع استناداً لمناقشة حقوق كل طرف، ورسم الخطوط الفاصلة، أفضل بكثير من إثارة نقاشات ومداولات حول التفسير الصحيح للدستور، وهذا مثال جيد سنعالجه تباعاً. في إطار عملية التوطيد للإصلاحات في إسبانيا، لدينا مثال آخر على طريقة التعامل هذه، وهو الإبقاء على المدنيين المعينين من قبل الحكومة السابقة في مناصبهم حتى ولو كانوا من حزب منافس، كاتحاد الوسط الديمقراطي. وجلي أيضاً، وجوب التحرك لنيل أكبر دعم برلماني ممكن، والإشراك المتواصل لأكبر عدد من النواب المنتخبين في فهم كل السياسات قيد التطبيق كي يتمكّنوا من مناقشتها والدفاع عنها، وحتى دعمها.

وفي المقام الرابع، ينبغي أن تؤخذ في الحسبان، سواء في حال صياغة برنامج الإصلاحات، أو في تنفيذها، ضرورة تمكّن الحكومة من الإمساك بزمام المبادرة على مدار العملية برمّتها، إذ من الحيوي جداً ضبط إيقاع العملية وترتيبها، والمراجعة الدائمة، إذا اقتضى الأمر، للبرامج المعدة، مع التفادي الدائم لأن تؤدي الأحداث إلى فرض الأجندة وتقريرها.

وفي الواقع العملي، تقتضي مسيرة التوطيد الاقتراب التدريجي من وضعية مماثلة لتلك الديمقراطيات ذات التجارب التنظيمية، والتي تواجه صعوبات في مجال العلاقات المدنية ـ العسكرية متشابهة في جوهرها. بكلمات أخرى، تتعلق المسألة بكيفية التعاطي مع مجالات الاستقلالية العسكرية المقررة أو المقبولة من جانب السلطات المدنية، والتعامل مع التوترات التي تنجم بين السلطة الديمقراطية

وفريق عمل خبير في حقل معين، من جانب، وبين الحكومة وقطاع محدد جداً من إدارة الدولة، من جانب آخر[1]. لا يمكن أن نهدف لبلوغ مرحلة تنعدم فيها بالكامل المشاكل في العلاقات بين المدنيين والعسكريين، لكننا نهدف إلى بلوغ وضع تصبح فيه فوقية السلطة المدنية من المسلمات غير القابلة للجدل، حيث تعالج المعضلات والخلافات في نطاق حدود الديمقراطيات السائدة ومعاييرها. ولهذا السبب تحديداً، يعتبر شميتر أن التعميم انطلاقاً من التجارب المختلفة لحالات معينة، يلقى قابلية أكبر في مرحلة التوطيد الديمقراطي منها في المرحلة الانتقالية[2].

أعتقد في الواقع العملي أن الحالة الإسبانية، في ما يخص السياسة العسكرية، يمكن أن توفر بعض العناصر القابلة للتعميم، على الأقل من حيث التعمّق بها والاستفادة منها قبل الإقدام على طرح وخوض تجارب متشابهة المعالم في بلدان أخرى، مع أخذ العوامل الخاصة بالتجربة الإسبانية في الاعتبار، وهي عوامل يصعب جداً تكرار بعضها في حالات أخرى، ومن بينها شخصية الملك دون خوان كارلوس. نعيد إلى الأذهان هنا التفسير المعطى لتعبير «القيادة العليا» في الدستور، وهو أحد التعابير التي استُخدمت ضمن المخزون التعبيري المصطلحي الهادف إلى تدعيم رؤيا القوات المسلحة كمؤسسة غير منضوية تحت لواء إدارة الدولة والرفع من شأنها. وفي هذا الاتجاه، تَركز جلّ عمل الملك مع بدايات الثمانينيات على التخلص من هذه الإمكانية. فإذا بجهوده في المرحلة الانتقالية قد عززت هذه العملية أمام العسكريين، وجاءت حاسمة فيما بعد لعزل المحاولات الانقلابية ووضع نهاية لها؛ وقد تمثّل إسهامه ابتداءً من العام ١٩٨٣، في توطيد الديمقراطية من خلال مساندته لبرنامج الإصلاحات وفرض طاعة القوات المسلحة للسلطة المدنية.

وعلى غرار ما فعلنا في الفصل السابق، سوف نعالج هذه العملية متتبعين المحاور الثلاثة التي قسّمنا بها السياسات الخاصة بالإصلاح العسكري الديمقراطي.

(١) برونو وتوليفسون (٢٠٠٦)، ص ٣.

(٢) شميتير (١٩٩٥)، ص ٥٢٦.

الإصلاح التشريعي المؤسساتي في مرحلة التوطيد

رأينا في المرحلة الانتقالية أن المهام الأكثر أهمية في هذا المحور، تتعلق بخفض هامش الاستقلالية العسكرية وإعادة ربط فقرات القوات المسلحة بعضها ببعض وترتيبها في هيكلية ديمقراطية ولا سيما بالنسبة إلى علاقاتها مع الحكومة. تتمثل الصفة المميزة لمرحلة التوطيد بقيام الحكومة بصياغة معالم السياستين الدفاعية والعسكرية ورسمها؛ لكن لبلوغ هذا الهدف، لا بد من أن تضفي صفة الوضوح على نحو خاص على قيادتها للقوات المسلحة وأن تعتد بوزارة قادرة على صياغة هذه السياسات.

رأينا في مجال خفض هامش الاستقلالية العسكرية في الفصل الثالث، أنه يكفي حسم مشكلات تدخُّل الجهاز العسكري في الشؤون السياسية، لتصبح المهمة المطروحة متمثلة في منع عملية ترسخ الاستقلالية التنظيمية والوظيفية. وفي هذا الاتجاه، عرضت لثلاث مراحل قبل الوصول إلى ما أسميه السيطرة الديمقراطية على القوات المسلحة، هي التالية: الاستقلالية التنظيمية والعملية، والقبول الجزئي لفوقية السلطة المدنية، والمحافظة على الرقابة الأيديولوجية من جانب العسكريين. وكانت الخطوة التشريعية الأساسية لتحقيق النقطة الأولى تتمثل في اعتماد القانون الأساسي للعام ١٩٨٤، وتعزيز صلاحيات الوزارة. وفي النقطة الثانية، اتخاذ الإجراء الجوهري بإصلاح العدالة العسكرية. وتمثّل تحقيق النقطة الثالثة في إجراء الإصلاحات بمجال التربية وأنظمة الترقية وتوزيع الرتب العسكرية. وعلى هذا النحو، فإن خطوط التقدم في هذا المحور الذي أسميناه المحور المؤسساتي في مرحلة التوطيد هي التالية:

- وضع آليات قيادة فعالة للجيوش وفي مجال توجيه السياسة العسكرية وإدارتها.
- تبيان واضح للسياستين الدفاعية والعسكرية.
- جعل القوات المسلحة جزءاً من تركيبة جهاز الدولة.

تجلت الخطوات الأكثر أهمية في مجال المرحلة الأولى بتعديل قانون الدفاع

الأساسي للعام ١٩٨٠، وتعزيز صلاحيات وزارة الدفاع. فيما شكل إصلاح العدالة العسكرية الخطوة الأهم في المجال الثالث.

القانون الأساسي، ومن خلاله يجري تنظيم المفاهيم الأساسية للدفاع الوطني والمنظمة العسكرية (LODNOM 84): جرى إعداد هذا النص القانوني خلال الأشهر التسعة الأولى من عمر الحكومة ليكفل إدراج كل العناصر الضرورية التي تُبعد مجال الشك وتوضح بالكامل خضوع القوات المسلحة لأُمرة الحكومة المنتخبة. وكما أشار إليه فيليبي أغويرو وأصاب: «أرادت الحكومة إدخال السلطة التنفيذية، على نحوٍ لا جدال فيه، في هيكلية القيادة والنفوذ، للحيلولة دون عودة الاستقلالية مجدداً، والتي عادةً، كانت تطرح فكرة «السلطة العسكرية»»[1]. ولهذا تم تضمين خمسة تعديلات ذات أبعاد عميقة في القانون الجديد تتعلق بالتنظيمات السارية حينذاك، وهي:

- منح رئيس الحكومة قيادة مباشرة وفعالة من خلال إقرار مهمته في قيادة سياسة الدفاع فـ «يمارس سلطته لإصدار الأوامر والتنسيق وتوجيه أداء القوات المسلحة». وبهذا الشكل يكون قد حُسم الغموض الذي ساد التنظيمات السابقة.
- تعيين هذه المهام أيضاً لوزير الدفاع، لكن بتكليف من رئيس الحكومة. وأضاف أغويرو «على أن يمارس الصلاحيات المنصوص عليها قانوناً والخاصة بالمسلكية والانضباطية التي تحددها له القوانين»، فنصّت التعديلات على قدرته في التدخل في شؤون صون المسلكية الانضباطية وتطبيقها.
- خلق منصب رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع (JEMAD)، بصفته «المعاون الرئيسي للوزير في صياغة وتنظيم الجوانب العملية من السياسة العسكرية»، مؤكدة على التبعية العضوية والتنفيذية للوزير.

---

(١) أغويرو (a١٩٩٥)، ص ٣٠٩.

- تحويل هيئة الأركان المشتركة، من كونها الهيئة العليا في التراتبية القيادية وفق ما هو منصوص عليه في LODNOM 80، إلى هيئة مساعدة واستشارية لرئيس الحكومة ووزير الدفاع.
- تعديل طبيعة هيئة الدفاع الوطني من خلال تحديد وظائفها ومهامها لتصبح هيئة مساعدة واستشارية للملك ولرئيس الحكومة.

أما مع صلاحيات رئيس الحكومة، فهدَفَ التحول القانوني إلى تحديد القيادة الحقيقية للقوات المسلحة[1]، وبالتالي إضافته إلى هوية الجهة صاحبة الصلاحية في قيادة الحرب التي نص عليها قانون العام ١٩٨٠. بات الإصلاح يخوّل رئيس الحكومة بـ «صياغة وتقرير التوجيهات للمفاوضات الخارجية وتحديد خطوط العمل العريضة، سواء في القضايا الإستراتيجية كما في السياسة العسكرية». وختاماً، يؤكد القانون مجدداً على أن الرئيس «هو من يحدّد الأهداف الاستراتيجية الكبرى، ويجيز الخطط التي تترتب عن ذلك، فضلاً عن التوزيع العام للقوات واتخاذ الإجراءات الرامية إلى تأمين احتياجات الجيوش». وقد واجه تركيز السلطات، على هذا النحو، انتقادات التحالف الشعبي، الذي أكد أن هذه الصلاحيات والقرارات يجب أن تكون في يد الحكومة مجتمعة وليس في يد رئيس الحكومة[2]. بيد أن جهود رسم معالم واضحة للتسلسل القيادي، عبر إلغاء الأجهزة الجماعية والاستناد إلى تركيز الصلاحيات في أيدي مسؤولين محددين، رأت لزاماً مواصلة الأسلوب والصيغة تلك مع الحكومة ورئيسها. ومن الواضح، أن الطرح بهذه القوة لا يتناسب على الإطلاق مع التفريق بين القوة والخط السياسي ـ الإداري الذي يشكل صلب وعصب العملية الانتقالية حتى

(١) أيضا هذا هو رأي إيغليسياس (٢٠٠١)، ص ٥٩. وبجيكسا (١٩٨٦)، ص ١١٤. وبلانكو فالديس (١٩٨٨)، ص ١٦٢، الذي يؤكد على «توصل رئيس الحكومة للقناعة والقبول بعد الموافقة على القانون ١٩٨٤/١، الصادر في ٥ كانون الثاني/يناير، وإصلاح ال- لودنوم -، بأنه الجهاز الحكومي الرئيسي في قيادة السياسات الدفاعية والعسكرية، وهذا يعني، بأنه يشكل الجهاز المقرر بشأن الدفاع الوطني».

(٢) راجع كورتيس جنراليس (١٩٨٤)، ص ٤٦٦.

ذلك الحين. بهذا الشكل، ومن دون الإقدام على تحديد الأمر بوضوح، وباستكمال خرط القوة في البنية العضوية للوزارة ـ المسألة التي سنعالجها على الفور ـ يكون قد حسم واحد من أخطر مظاهر الغموض في التنظيم السابق.

وإذا كان الغرض، في حال الرئيس، هو تعريفه بالتسمية بالقيادة الحقيقية للجيوش، فإنه في حال وزير الدفاع كان يستهدف ـ وهو ما تحقق ـ جعله المنصب الحساس والمدخل في سياسة الدفاع والمجال العسكري، وإدارة الإصلاح وتنفيذه. ولهذا، تم تفويض الوزير بإدارة سياسة الدفاع التي هي من صلاحيات الرئيس وبتخويل منه، بحيث: «يشرف على مراقبة الجهوزية العسكرية والفاعلية العملية للقوات المسلحة، ويمارس الصلاحيات التنظيمية والمسلكية التي توكله بها القوانين». وتروح المادة ذاتها لتفصيل جملة صلاحيات ذات طابع أدق وأشمل مما هو وارد في القانون السابق، منوهة أنه يتعين عليه «صياغة السياسة العسكرية، وتقريرها وتنفيذها»، وهي صلاحيات خاصة به مباشرة وليست بتكليف من الرئيس. ويمكننا القول إن سياسة الدفاع من صلاحيات الرئيس والجانب العسكري من صلاحيات الوزير. وإذ تتخذ هيئة الأركان المشتركة صفة المستشار، تصبح من مسؤولية الوزير «صياغة الخطة الاستراتيجية المشتركة والتقرير ضمنها هدف القوة المشتركة». وتنصرف بقية هذه المادة إلى عرض تفاصيل الصلاحيات الخاصة بالبرمجة الاقتصادية للدفاع، وسياسة شراء المقتنيات، وما يتعلق بشؤون توجيه الإدارة العسكرية. والجدير ذكره هنا أهمية تحديد وتقرير دوائر الاختصاص في تحديد الإعداد والطواقم العاملة، وهو جانب في منتهى الحساسية لجهة كونه واحداً من آخر معاقل الاستقلالية العسكرية. فقد حدد قانون ١٩٨٤، أن من صلاحيات الوزير «توجيه، وتنسيق، ومراقبة تنفيذ سياسة الطواقم العاملة في القوات المسلحة، بالإشراف على التعليم العسكري وإدارة النشاط الاجتماعي في إطارها». كان يشمل بالتالي ذكراً للتعليم مرتبطاً بتشكيل إدارة فرعية للتعليم وهو ما تم اعتباره وتوخيه في مرسوم إعادة تنظيم الوزارة، وكان قد جهز بشكل مسبق ليتم إقراره وتمريره فور إقرار القانون. وسنتوقف لمعالجة مسألة

التدخل بالتعليم العسكري عندما نتناول الجوانب المتصلة بمحور المهنية، إذ ليس من المناسب الوقوف عنده حين نتناول اللحظات الأولى من مرحلة التوطيد.

هكذا، أصبح منصب رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع متناسقاً ومتماشياً مع سلسلة حلقات القيادة الفردية المطروحة، وشكّل حالة واضحة في مناظرة البلدان الأوروبية الديمقراطية والدول الأعضاء في حلف الناتو، باستثناء تركيا ونسبياً البرتغال. وبالنسبة لتعريفها ورسم معالمها، فلا بد من الإشارة إلى مسألة على جانب كبير من الأهمية في العمليات الانتقالية: من المناسب التعقل والحذر عند وضع القوانين، وعدم التقدم بها إلا عندما نضوج محتواها وتوافر ضمانات بصدد إمكانيات تطبيقها. فالمراسيم، في المقابل، يمكن لها أن تعكس الإمكانات المتوافرة في كل لحظة وتكون قابلة للتعديل والتصويب وفق التغيرات والمستجدات التي تطرأ على الواقع العملي، أو تتزايد باستمرار إمكانات اعتماد وتطبيق سياسة محددة المعالم.

هذه هي حال تعريف وظائف رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع: فقد جرى تفصيل مهامه في المرسوم الملكي، انطلاقاً من القانون ١٩٨٤، أي بعد إعادة هيكلة الوزارة التي أعيد تصويبها في المرسوم اللاحق الخاص بتعديل تنظيم الوزارة في العام ١٩٨٧، وفي مراسيم أخرى ليتم تتويج العملية في المرسوم الملكي ١٩٩٦/٢٦٥، الذي وضع في يده قيادة العمليات للقوات التي تؤدي مهامها من ضمن الخطة الاستراتيجية المشتركة، وأيضاً تنسيق مشاركة القوات المسلحة في منظمات أو أحلاف ذات طابع عسكري. اتصفت مسألة تحديد مهام رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع بالتعقيد، فبادىء ذي بدء، تم العمل باتجاه رئاسة قيادة العمليات للقوات المسلحة، لكن استهداف هذا التوجه في الوقت نفسه، تفادى خلق منصب يمكن أن يدعي التمثيل المؤسساتي للقوات المسلحة أو المصالح الخاصة للجهاز العسكري. ولهذا تم توخي الحذر والدقة الشديدين عند صياغة النصوص القانونية، بهدف عدم إفساح المجال للشك على الإطلاق في استقلالية الجهة المعنية بقيادة العمليات العسكرية. لذلك، إن التطوير نحو الأمام والمرتبط بتحول مهام الجيوش، سمح بالارتقاء في

تحديد وظائفها. كما عنى خلق منصب رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع خطوة حاسمة شديدة الأهمية في هذه العملية، ليس لأنها أسهمت في تطبيع العلاقات بين الحكومة والجيوش باتجاه ديمقراطي وحسب، بل لأنها كانت أداة جبارة لتحديث الهياكل العسكرية وجعلها رديفة ومناظرة للجيوش التي يجب أن تشكل مرجعيات في مرحلة التوطيد.

التحول الأكثر جذرية في القانون ١٩٨٤، تَركّز، من دون شك، في مجلس رؤساء هيئة الأركان العامة لتتحول من جهاز قيادي موحد إلى هيئة ذات صفة استشارية، الأمر الذي سمح للوزير بترؤسها على نحوٍ منتظم، ما أعطى مؤشراً خارجياً على عدم تقبل هوامش استقلالية العمليات. ولا بد هنا من التأكيد مرة أخرى على أهمية قرار الجنرال غوتييريز ميادو عندما اعتبر أنه لا يجب إدراج هيئة الأركان المشتركة في الدستور الإسباني كهيئة قيادية. كما لا بد من الإصرار على ضرورة ترتيب علاقات الحكومة مع الجيوش، عبر قيادات فردية تكون مسؤولة بالكامل أمام الجهة الأعلى في السلم القيادي. ويجب، على الفور، تحديد موقع الوزير بصفته الهيئة القيادية الأعلى المخولة بالبت في القضايا كافة. وسيراً في هذا الاتجاه، يتوجب فهم وتفسير المادة ١٢ من القانون التي تحدّد أن رؤساء هيئة الأركان يمارسون القيادة المباشرة لجيوشهم، «تحت سلطة وزير الدفاع والتبعية المباشرة له».

امتاز القانون ١٩٨٤ بالتماسك في تعامله مع هيئة الدفاع الوطني، سواء في موقفه المعاكس لهيئات التقرير ذات الطابع الجماعي، كما في توجهه لوضع السياستين الدفاعية والعسكرية بيد الحكومة. وبهذا تزول من صلاحيات الهيئة، مهام «الصياغة والاقتراح على الحكومة للسياسة العسكرية وخطوط العمل الواجب الاستناد إليها لتحديد إسهامات الطاقات غير العسكرية لمجموع الدفاع الوطني»، والتي تم استبدالها بمهمة إعداد التقارير بخصوص تلك الموضوعات التي تستشيره الحكومة بها، وبالتالي ينقل القانون الجديد هذه الصلاحية إلى وزير الدفاع.

شكّلت الهيكلية اللازمة لتنفيذ عملية التعزيز بصياغة هذه العناصر الخمسة

بصورة مقتضبة، ويمكن القول أن القانون ١٩٨٤ ألغى، بمقدار ما، تلك المعادلات والترتيبات المعقدة المستهلة في السنوات الأخيرة من العهد الفرانكوي، بهدف حماية الاستقلالية العسكرية والتي كانت لا تزال حية في تلك اللحظات. وهذا يخالف رأي مايكل ألبرت في دراسته حول الإصلاح العسكري لأثانيا، القائل «إن الإصلاحات العسكرية في إسبانيا تمت بإصدار مراسيم بالقوانين ولم تقو على الاستمرار» (علماً أن أي مرسوم بقانون يدخل حيز التطبيق العملي على الفور ويمكن القيام بإجراءات لجعله قانوناً عادياً أو لا)، ذلك أن قانون الإصلاح للعام ١٩٨٤ أخضع للنقاش في إطار الهيئتين التشريعيتين، فيما جرت معاملاته عبر الإجراءات الخاصة بالقضايا المستعجلة. ومن المناسب، قدر الإمكان، أن يتم في مرحلة التوطيد تمرير كل القوانين، بما فيها الإجراءات غير التشريعية، عبر البرلمان لربطها بالعملية ونيل القدر الأكبر من الشرعية، ولو كان ذلك غير متوفر في المرحلة الانتقالية. ومن بين التنظيمات الأحدَ عشر ذات الصفة القانونية المقرة في مجال الدفاع خلال العام ١٩٨٤، هناك تنظيم واحد بصفة مرسوم ـ قانون، وهو المتعلق بتمديد سن التقاعد لرؤساء هيئة الأركان كي يواصلوا احتلال مواقعهم لفترة إضافية، بعد بلوغهم السن القانونية للتقاعد. سمح هذا القرار لمجلس رؤساء هيئة الأركان العليا للدفاع بالمحافظة على أعضائها خلال فترة تشريعية، في حال كانت هذه مشيئة الحكومة. وفي العام ١٩٨٥، صدر مرسوم ـ قانون موحد من بين ستة تشريعات ذات صفة قانونية، وفي هذه الحالة، أتى مرسوم ـ القانون المعني ليكمل بعد عام ونصف العام إلغاء هيئات التقرير الموحدة، بمنح الصفة الاستشارية للمجالس العليا لكل جيش.

وفَر هذه الفرصة المجلس الأعلى بانعقاده لإجراء عملية التصنيف السنوية للضباط تمهيداً للترقية لرتبة جنرال أو أدميرال، وقراره باستبعاد ضابط لأسباب إيديولوجية. وإذ أشرت، سابقاً، إلى انتهاج سياسة تطهيرات أو اختيار الوزير لضباطٍ لأسبابٍ فقط أيديولوجية، فالواجب يفرض، في الوقت نفسه، الحؤول دون حدوث عمليات أيديولوجية في نطاق الجيوش. وبين بذل الجهود لإرغام المجلس الأعلى،

المشار إليه، لإعادة النظر في قراره، وإلغاء صلاحيات التقرير التي ما زالت متوفرة لدى الهيئات الجماعية، وقع الاختيار على الخيار الثاني. وفي غضون أسبوع، أقرت الحكومة مرسوم قانون يعدّل صفة المجالس العليا ويحوّلها إلى أجهزة موحّدة بمهمة استشارية لوزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان على السواء. ونُقلت صلاحيات التقرير لرئيس هيئة الأركان، أما الترقيات إلى رتبة جنرال حوّلت عن التقليد المتمثل بتقديم قائمة المرشحين الثلاثة لاختيار واحد من بينهم، وتم استبدالها بوضع قائمة بالضباط الذين تتوفر أو يمكن أن تتوفر فيهم تصنيفياً الشروط الموضوعية للترقية، محدّدين الأهلية أو الأولوية لترقية كل واحد منهم، وهذا يعني وبشكل واضح تماماً، أن عمليات الترقية لرتبة جنرال باتت من شأن وصلاحية الحكومة مجتمعة، مع وجوب استشارة الهيئات المسؤولة في الجيوش، من دون الإتاحة لهذه الأخيرة المساومة على القرارات المتخذة.

وتم تعديل صلاحية أخرى من صلاحيات المجالس العليا بفعل القانون الرقم ١ للعام ١٩٨٤، وينص التعديل على الآتي: «يجرى تعيين رؤساء هيئات أركان الجيوش الثلاثة بمرسوم ملكي يتفق عليه في مجلس الوزراء، ويكون ترشيحهم باقتراح من وزير الدفاع، والأخذ برأي رئيس هيئة أركان الدفاع، والمجلس الأعلى للجيش المعني». وبهذا يتعدّل النظام السابق حيث كانت المجالس تقترح ثلاثة مرشحين ليختار الوزير واحداً منهم، للانتقال إلى آلية تكون فيها المبادرة بيد الوزير دائماً، من دون قيود ولا مفاوضات مشتركة مع المجالس العليا. وهذه عينة أخرى من المفهوم الذي أعتقده ضرورياً في علاقات الحكومة مع القوات المسلحة: سماع رأيها دائماً قبل اتخاذ القرار، مع انتفاء المساومة على القرارات.

وعلى هذا النحو، يكون المرسوم بالقانون ١٠ تموز/يوليو ١٩٨٥، ناهيك من تأكيده مجدداً على سلطة الوزير، سواء بمحتواه كما بقراره الانتقالي الذي يلزم المجالس العليا على تكييف التصنيفات الأخيرة المنجزة مع التوجهات الجديدة، قد أنجز عملية إعادة صياغة هيئة الأجهزة الموحدة ذات القدرات التقريرية التي لا تزال موجودة في الجيوش، ليتوج بها العملية المستهلة مع القانون ١٩٨٤.

وفي الختام، نرى من المناسب معالجة وجه من أوجه المداولات البرلمانية بشأن مشروع القانون، فقد لقي مشروع القانون قبولاً واسعاً في إطار الكونغرس باستثناء التحالف الشعبي الذي ناور باتجاه خفض سقف سلطات رئيس الحكومة وإعادة الصفة القيادية لهيئة رؤساء أركان الدفاع، كما لقي، بمقدار أقل، معارضة من الأحزاب القومية التي كانت ترفض إلغاء الصفة القانونية عن التقسيم الإداري العسكري[1]. بيد أن التحالف الشعبي اصطف إلى جانب الإجماع عند مناقشة القانون في مجلس الشيوخ، وتم إقراره بتأييد ٢٨٢ صوتاً، ومعارضة ٨ أصوات، وامتناع إثنين عن التصويت. ومن الأسباب الداعية إلى هذا الإجماع، هو تقديم القانون كاستمرارية للإصلاحات المستهلة العام ١٩٧٧، أي كحلقة إضافية من سلسلة حلقات الإصلاحات. أضف إلى ذلك، أن صياغة القانون وتقديمه نبعت من الحس المشترك، كما برّرته وزارة الدفاع بالاستناد لضرورة تمكين العمل المشترك للجيوش الثلاثة، وتوفير إمكانية قيادة ملائمة للعمليات العسكرية. ولهذا نجد، أن مداخلات وزير الدفاع، وعلى غرارها تصريحات المتحدثين باسم الحزب الاشتراكي، لم تثر موضوعات قابلة للجدل متمحورة حول الدستور، بل ركزت على الحق المقارن، أي جعل هيكلية قيادة الدفاع الإسبانية مناظرة لما هو معمول به في الدول المجاورة[2]. وعملياً، إن اللجوء إلى التجربة المقارنة كان يعني ضمناً قبول الصيغة المتّبعة في إعداد مشروع القانون، أي بكلمات أخرى، التأمل وملاحظة صعوبات القيادة

---

(١) وفر القانون على الحكومة ما كان يمكن عمله، من خلال إقرار قانون، لتعديل المناطق العسكرية لإنها كانت تنوي جادةً تقليصها، على الأقل في ما يخص الجيش البري، لكنها كانت تريد تنفيذ ذلك بموازاة انتقال بعض القادة من رتبة كابيتان جنرال لقوات الإحتياط، بهدف تقليل التوترات والضغوط التي يمكن أن ينتجها هذا التقليص. كان قد تقلص رقم المناطق في شبه الجزيرة من تسع إلى ست مناطق، وتم ذلك بشكل أساسي بدمج حدود مناطق متتالية. يمكن رؤية المزيد من التفاصيل في كتاب وزارة الدفاع (١٩٨٦)، ص ١١١ وما يليها.

(٢) جاء في خطاب الوزير أمام مجلس الشيوخ: «أكرر إصراري على أن الحل يفتقر للأصالة، لأنه تكييف بسيط مع الحلول التي اعتمدتها بلدان، كانت بمعظمها أوروبية تقريباً»، كورتيس جنيراليس (١٩٨٤)، ص ٥٢٠.

للجيوش في إسبانيا عبر الاطلاع على أحوال ألمانيا وفرنسا بشكل رئيسي[1]. عرض فيليبي أغويرو لتشابه الصلاحيات بين الوزيرين الإسباني والألماني الذي «يقود، ويضبط، ويوجه القوات المسلحة الموحدة الألمانية (Bundeswehr)». وليس من المستغرب أن يجرى في ظروف إسبانيا تفضيل نموذج جرت بلورته بعد الحرب العالمية الثانية، تحديداً لجهة ترك، خضوع الجيوش الألمانية للحكومة الديمقراطية بشكل واضح وساطع كنور الشمس.

تعزيز قدرات وزارة الدفاع: جرى تصوّر المرسوم الملكي ١٣٥/١٩٨٤، الصادر في ٢٥ كانون الثاني/يناير بالتوازي مع (LODNOM) كعنصر ضروري مكمّلاً له. إذا كان القانون يعتزم زيادة صلاحيات الحكومة، وعلى وجه التحديد رئيس الحكومة ووزير الدفاع، فالمرسوم الملكي كان يسعى لتزويد الحكومة بالأداة اللازمة لممارسة هذه الصلاحيات، أي بكلمات أخرى، وزارة الدفاع بمواصفات وصلاحيات قوية مناظرة لتلك في الدول المجاورة، وإلى هذا أضيف، أنه كان يكمّل وظيفة القانون الرامي لخفض الاستقلالية العسكرية، على اعتبار أنه يجعل الجيوش منخرطة في هيكلية الوزارة.

وفي هذا الاتجاه، إن التشريعين، بالإضافة إلى التطبيق الحازم وبلا مواربة لروحهما ونصهما، ضَمنا حل مشكلة التقسيمات العازلة بين القوة والخط السياسي - الإداري. لقد قيل مراراً وتكراراً أن هذا التوزيع الواضح ضروري جداً لبلوغ الرقابة الديمقراطية على الجيوش، كما أنه أيضاً ضروري لتحقيق فاعليتها. من ناحية، كان تنفيذ المهام الموكلة للقوات المسلحة في إسبانيا، وخصوصاً المهام الدولية، يستدعي، بجلاء، ضرورة العمل المشترك والمنسّق لكل الدائرة، ومن ناحية ثانية، كانت الرقابة انطلاقاً من السلطة التشريعية، سواء من الوزير المدني كما ومن باقي

(١) كان قد أولى وزيرا الدفاع الألماني مانفريد ويرنار والفرنسي شارليس هيرنو إهتماماً خاصاً بالوضع الجديد لإسبانيا، لدرجة أنه في الستة أشهر الأول لحكومة الحزب الاشتراكي تم تبادل الزيارات في كلا الاتجاهين مع البلدين.

السلطات المدنية للدائرة، أسهل بكثير من الرقابة البرلمانية على القيادات العسكرية، وبالتالي، تضاعفت إمكانات رقابة التشريعي على التنفيذي في هذا المجال، مع زيادة دورها في إدارة شؤون الدفاع.

قسّم المرسوم هيكلية الوزارة إلى ثلاث مساحات كبيرة: الأولى، موجهة من رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع، وذات طابع عسكري بحت، أما الثانية فلها طابع اقتصادي، موجهة من سكرتير دولة، والثالثة ذات علاقة بطواقم العمل ومسائل تنظيمية كانت بيد مساعد سكرتير دولة، ومحصورة في إحدى الهيئات التابعة مباشرة لوزارة الحرس المدني، إلى جانبها العسكري أي خدمات الاستخبارات للمركز الأعلى للدراسات الدفاعية (CESID). وفي هذا المرسوم، تم رفع مستوى مساعد سكرتير الدفاع إلى سكرتير دولة، مما يمنحه مقاماً أعلى من رؤساء هيئة الأركان الذين تم استيعابهم في مستوى مساعد سكرتير دولة. ولذا، من الملائم البدء بأعمال التنسيق والرقابة على الجيوش في مجالات الاقتصاد، والموازنة، والمقتنيات، والتحقيقات، وذلك لسببين رئيسيين: الأول لكونها موضوعات أقل حساسية من تلك المرتبطة بطواقم العمل وإعداد أفرادها، والتي يعتبرها العسكريون ـ وهم على حق في ذلك نسبياًـ متعلقة نسبياً بمجال الاستقلالية. وفي المقام الثاني، لكونها موضوعات يمكن للدائرة تأدية دورها فيها بفاعلية أكبر على المدى القصير، وبالتالي يمكن تقبّلها بسهولة أكبر.

نجد في النتاج الأدبي العسكريين يتكلمون مع الكاتب ميجيل بلاتون، ما يثير اهتمامنا انطلاقاً من أن مؤلفه قد كتب بالتعاون مع عدد من العسكريين الذين احتلوا مناصب مسؤولة، ومارسوا مهام قيادية رفيعة المستوى في هذه المرحلة. ونرى أن العملية الإصلاحية لقيت انتقادات حادة اللهجة، وخصوصاً بشأن مسألتين تستحقان التوقف عندهما ومعالجتهما بالتفصيل. أولاهما، التوكيد على أن «تنظيم الوزارة، بشكل عام، وتنظيم الجهاز المركزي، بشكل خاص، عانيا من اختلاط الأوراق والفوضى: فقد مُزج بين ما هو سياسي، وعسكري، وإداري، من دون رسم الفواصل

بين مختلف حقول الصلاحية. والمثال الملموس بوضوح كبير هو دمج جيوش البرّ، والبحر، والجو، بوزارة الدفاع في قرار غير مألوف طالما دفع إلى التفسير بأن وزير الدفاع هو «وزير القوات المسلحة»....»[١].

والثانية، «أن القرار الذي أثار القدر الأكبر من الإرباك هو خلق تبعية وظيفية لإدارات الثكنات العامة والفرعية ، بحيث تخضع لنظيراتها أو مرادفاتها من الجهاز المركزي، لتقلب بهذا رأساً على عقب العلاقات المنطقية بين الأجهزة الإدارية والقوات المسلحة، وتكسر تباعاً خط سلم المراتب العسكرية، وهي صفة غير قابلة للتصرف في كل تنظيم عسكري»[٢].

وفي شأن دمج الجيوش في هيكلية الوزارة، ليس من الضروري الإشارة إلى أنه إجراء ضروري طالما أن الهدف المرجو تحقيقه هو أن تصبح القوات المسلحة جزءاً من إدارة الدولة والامتناع عن اعتبارها مؤسسة تتحاور مع باقي سلطات الدولة كندٍّ لندّ. أما بخصوص التبعية الوظيفية، فلا بد من أن نبرز أنها الطريقة المؤاتية لتقليص «مساحات الهيمنة» المكوّنة في حقب سابقة وإزالتها. وقد تم الإعلان عن هذا الإجراء في خطبة عرض (LODNOM) أمام مجلس الشيوخ[٣]، وأدرجت في المرسوم الملكي الخاص بإعادة هيكلة الوزارة. وتمثلت الصيغة المتبعة بإضافة صلاحيات لكل واحدة من الإدارات العامة[٤] بفقرة تحدد التبعية الوظيفية لها، في ما يخص الإعداد والتطوير لسياسة خاصة وتنسيق تنفيذها، والأجهزة المسؤولة وصاحبة الصلاحية في

---

(١) بلاتون (٢٠٠١)، ص ٤٩٠.

(٢) بلاتون (٢٠٠١)، ص ٤٩٠.

(٣) في خطاب أمام مجلس الشيوخ في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر من عام ١٩٨٣، جاءت هذه الفقرة: «سيكون توجه مراسم تطور هذا القانون الأساسي لتنظيم وزارة الدفاع، وسيقدم آراء في الاعتماد الوظيفي بين إدارات الموظفين والعتاد والبنى التحتية أو الشؤون الاقتصادية للوزارة، وسيسري هذا التوجه نفسه على الجيوش الثلاثة». كورتيس جنيراليس (١٩٨٤)، ص ٥٢١.

(٤) عدل المرسوم الملكي تسمية الأمانات العامة لتصبح إدارات عامة. كان قد تم إختيار كلمة أمانة في المرسوم الخاص بتشكيل الوزارة وتحديداً لاعتبارها عنصراً مميزاً عن دوائر الإدارات الأخرى.

مجال معين في الإدارة العامة لكل واحد من الجيوش الثلاث. وواجه هذا الجانب من المرسوم صعوبة في التطبيق أمام معاندة الثكنات العامة لاستيعابه وتقبّله. ولهذا أعيدت صياغته وطرحه في المرسوم الجديد المتعلق بإعادة تنظيم الوزارة العام ١٩٨٧، فأضيفت إليه الفقرة التالية لوصف محتوى عمل كل إدارة عامة في الوزارة: «تتبع وظيفياً لهذا الإدارة العامة كل الأجهزة المختصة للمجالات المذكورة (الخاصة بكل إدارة) من الجيوش الثلاث والأجهزة ذات الاستقلالية الذاتية». جاء المرسوم الملكي ١٩٨٩/١٢٠٧ لتاريخ ٦ تشرين الأول/أكتوبر، والذي بموجبه تم تطوير البنية الأساسية للجيوش، ليعزز بصورة أكبر هذا الحرص على تأسيس نسيج علاقات تبعية وظيفية من خلال اعتماد حزمة قرارات إضافية، تشير بوضوح إلى كل واحدة من التبعيات الوظيفية المتحتمة على كل جهاز من الثكنات العامة، ونحو ما يقابلها من هيئات الجهاز المركزي. وأضاف المرسوم أيضاً بالتفصيل صلاحيات المراكز المسؤولة في الوزارة في التعامل مع الهيئات التابعة، ابتداءً من إصدار توجيهات ورسائل دورية ذات طبيعة عامة، ونهاية بتنسيق أداء أجهزة الجيوش، أو القيام بمتابعة تنفيذ توجيهاتها وتشكيل لجان عملية مع أجهزة الجيوش التابعة لسلطتها. وشكّلت الرقابة الدائمة على تطبيق هذا التوجه وإدخال المدنيين إلى البنى الإدارية للدائرة شروطاً أساسية لضمان الإشراف التدريجي والمتواصل للهيئات التابعة.

وهاتان الصفتان المشار إليهما كعيوبٍ في أعمال العديد من الجنرالات والأدميرالات في كتاب ميجيل بلاتون، هما في الواقع محض ضروريتين وحاسمتين في مسيرة تطبيع علاقات الحكومة مع القوات المسلحة. وشكلتا بالإضافة إلى ذلك، وسائل مهمة في خدمة تفوق الجهات المدنية، ورسالة واضحة حول مشيئة الحكومة، في هذا المجال، موجهة إلى القطاع العسكري. وأعتقد أيضاً أنهما خطوتان لا يمكن تجنبهما بين لحظة أو أخرى، في أي عملية توطيد ديمقراطي تتعلّق بالتعامل مع القوات المسلحة.

بيد أن تشكيل وزارة دفاع، ذات نفوذ وقابلة للمساواة مع نظيراتها في

الديمقراطيات المستتبة، ليس على الإطلاق مسألة إصلاح قانوني أو إصدار مراسيم بشكل استثنائي، فالأمر يتطلب القيام بتحركات في مجالات محددة ودقيقة، ما يستدعي في حالات كثيرة التحلي بالمثابرة والحزم الكبيرين. ومن هنا، تنبع أهمية استقرار ولايات وزراء الدفاع المدنيين في مناصبهم واستمرارها لفترات طويلة. وفي حالة إسبانيا، تم بدايةً توفير مبنى خاص بالوزارة، كونه في المرحلة الانتقالية اتخذ الوزيران المدنيان مكاتب لهما في منشآت تابعة لإثنتين من الثكنات العامة الثلاث، وهو أمر يتنافى بالكامل مع البنية الضرورية للوزارة. وفي الواقع، كان مقر وزارة الثقافة في مبنى وزارة الإعلام والسياحة في النظام القديم، من دون حاجتها لهذه المنشأة الواسعة بمساحة الـ ٦٠ ألف متر مربع تقريباً، الأمر الذي سمح بنقل وزارة الدفاع إليها واتخاذها مقراً. وكان هذا المبنى المسوّر مناسباً جداً للاستخدامات الجديدة خصوصاً أنه مبنيٌّ على الطراز التقليدي القديم للنظام الفرانكوي، حيث يتوفر فيه فناء واسع أمامي مناسب للقيام بالاحتفالات التشريفية وسواها من المراسم العسكرية.

وبالإضافة إلى توفير المبنى الجديد، كان من الضروري اعتماد مختلف الإجراءات لضمان عمله بصفته الإدارية الجديدة. ويمكننا أن نشير إلى خمسة إجراءات منها، ذات أهمية كبرى: الأول، الأمر الوزاري الرقم ١٩٨٥/١٨، والذي يخول سلطات الوزارة، سواء من الهيئة المركزية أم من الثكنات العامة، أن تطلب كل من الأخرى تقارير، ومعلومات ،ونقل القضايا بشكل متبادل، حتى ولو لم تكن هناك تبعية عضوية أو تنظيمية إدارية لها. وكان هذا الأمر ضرورياً لتمكين المديرين العامين من الاتصال مباشرة بقيادات الثكنات العامة، باعتبار أن الجهاز العسكري أبدى ممانعةً كبيرةً في قبول التبعية الوظيفية لتلك السلطات التي لا يعتمد عليها عضوياً، وهي صعوبات سأشير إليها في مذكرة الوزارة التأريخية (التقرير) المعروضة على الهيئة التشريعية[1]. توجب على الأمر الوزاري التحديد بوضوح أنه بوسع المديرين العامين

(١) وزارة الدفاع (١٩٨٦)، ص ٧٠.

إصدار «توجيهات ذات طابع وظيفي على علاقة بإعداد وتنفيذ سياساتهم المقابلة، كما وتنسيق تنفيذها» في حالة الأجهزة المماثلة في كل واحد من الجيوش.

وفي الإجراء الثاني، يجب التوكيد على أن الجهاز المركزي مسؤول عن توزيع العسكريين في مواقعهم، كونه عرفاً متبعاً، حتى ذلك الحين، في النظم الخاصة بالجيوش الثلاثة. وتوجب ضمان تنفيذ الأمر ذاته في حالة معاملة الضباط الذين يبعثون إلى الهيئة المركزية كما إلى الثكنات العامة لتسهيل إمكانات تغطية كل مواقع العمل في الوزارة. وقد واجه هذا التوجه صعوبات حقيقية إزاء ممانعة الجيوش في «إعارة» أفراد أو طواقم عمل للجهاز المركزي، الذي اعتبروه هيئة مضخّمة، الأمر الذي استدعى إعادة التنظيم من جديد في العام ١٩٨٦، وهذا مثال آخر على أن الكثير من التعديلات يجب إدخالها تدريجياً في مرحلة التوطيد[١].

وفي الثالث، علينا التنويه بخطوة تأسيس وإصدار النشرة الرسمية لوزارة الدفاع التي ألغت النشرات الرسمية للجيوش الثلاثة. وشكّلت هذه المسألة مثالاً آخراً على ما جرى في العام ١٩٧٧، حين نُقلت إلى الثكنات العامة صلاحيات الوزارات الثلاث السابقة لتشكيل وزارة الدفاع، بدلاً من نقل هذه الصلاحيات إلى الدائرة الجديدة، وبهذا يصير بوسع الوزير ضبط عملية نشر قراراته وتوجيهاته وكذلك التوجيهات الصادرة عن الثكنات العامة.

وفي الرابع، وبالتوازي مع الإجراءات السابقة، يجب إغتنام كل سانحة في عملية تقوية موقع وزارة الدفاع للسير قدماً في تنسيق مختلف الأنشطة وزيادة «الحسّ النقدي» للدائرة. ولا بد أن تكون هذه التحركات متنوعة جداً وهي تظل مرتبطة دوماً بالظروف الخاصة لكل بلد. وكأمثلة، في حالة إسبانيا، يمكننا أن نذكر تشكيل إدارة البنى التحتية، وإدارة الاتصالات اللاسلكية للدفاع، ومركز نشرات الدفاع، أو آليات

(١) القرار الوزاري الأول هو ٦٩ /١٩٨٤ الصادر في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر. والثاني هو القرار رقم ١٩٨٦/٧٨، الصادر في ١٣ أيلول/سبتمبر، والمعدل في ٢ تشرين الأول/أكتوبر من العام نفسه.

تنسيق مختلفة للخدمات المعلوماتية يكون مقرها السكرتارية العامة الفنية للوزارة. ومثالاً آخراً يتعلّق بالخدمات الخارجية، حيث تقرر تبعية الملاحق العسكرية للهيئة المركزية، أيّا كان فرع الجيش الذي تنتمي إليه، وبهذا تم إلغاء ازدواجية التمثيل اللاضرورية وزيادة عدد الدول التي يغطيها هذا النوع من التمثيل. وتسدد كل هذه الإجراءات لتعزيز مكانة الوزارة كأرضية أساسية لتوظيف القوات المسلحة وتوجيه الجيوش الثلاثة نحو المهام العملياتية التي هي في مجال آدائها.

وختاماً، وهو ما لا يقل أهمية عن سابقاته من إجراءات، لا بد من التنويه بواحدة من الصيغ الأكثر فاعلية لتقوية نفوذ وزارة الدفاع وهي سياسة زيادة عدد العاملين المدنيين في قائمة مواقع العمل وسائر عناصر القيادة. يجدر التذكير، أن قرار تشكيل الوزارة كان يقضي لزاماً باحتلال أعلى المناصب من قبل ضباط عامين وأنه في شباط/ فبراير ١٩٨١، كان الوزير رودريغيز ساهاغون المدني الوحيد في الإدارة. ابتداءً من المرسوم ١٩٨٤، جرى التطبيق التدريجي لسياسة انتساب المدنيين للوزارة، بحيث، وفي العام ذاته، أصبح هناك مديرين عامين مدنيّين من أصل سبعة مديرين عامين وأربعة من مجموع تسعة وعشرين في منصب نائب للمدير العام. في العام ١٩٨٧، بلغ عدد المديرين العامين المدنيين ثلاثة من أصل ستة، في حين باتت الوزارة تعتد بتسعة نواب للمديرين العامين من المدنيين من مجموع خمسة وثلاثين. وفي العام ١٩٨٩، تجاوز عدد المديرين العامين المدنيين عدد العسكريين (خمسة من تسعة) فيما بقي عدد نواب المديرين العامين المدنيين بنسبة ٣٤٪ من الإجمالي العام. ومنذ ذلك الحين، كما لاحقاً، راحت نسبة المدنيين إلى العسكريين تتبدل تبعاً لسياسات الحكومات المتعاقبة، بيد أن أهم ما في الأمر هو أن وجود المدنيين أصبح أمراً طبيعياً مقبولاً به في المناصب العليا بالوزارة ليكون قد تحقق هذا الهدف[1].

لا بد لسياسة تمكين الوزارة أن ترتكز إلى فاعلية تقوى بازدياد مطّرد، أي أن تقوم بمهام ووظائف تمثل ضرورة ملحّة للجيوش في ظل الأوضاع الجديدة في البلاد.

---

(١) راجع إيغليسياس (٢٠٠١)، ص ٨٠ – ٨١.

وهنا، نعرض لحقلين يشكلان مثالاً في هذا المجال، وهما الارتباط الدولي للقوات المسلحة، والتحكيم بين المصالح المختلفة للجيوش الثلاثة. كان من الضروري وجود وزير مدني ووزارة مماثلة في طبيعتها لنظيراتها في الدول الأخرى، للاستفادة من إمكانات تحديث القوات المسلحة، التي يؤمنها الانتماء إلى حلف شمال الأطلسي، والأمر ذاته في صدد العلاقات الثنائية مع الولايات المتحدة والدول الأوروبية، كما مع تزايد مهام الجيوش.

ومن جهة أخرى، إن التحكيم في القرارات الرئيسية التي تصيب الجيوش الثلاثة كان ولا يزال ضرورياً. فالقانون الأساسي للعام ١٩٨٠، كما رأينا، يعطي مجلس رؤساء هيئة الأركان صلاحية اقتراح الخطة الاستراتيجية المشتركة، ومن ضمنها تحديد هدف القوة المشتركة، إلاّ أن المجلس عجز عن إقراره بسبب الخلافات بين رؤساء الأركان العامة. لذا، كان من الصائب والمنطقي منح هذه الصلاحيات للوزير المدني، والذي بفعل موقعه وتعريف منصبه لا ينتمي عضوياً إلى أي من الجيوش، وتم اعتبار هذه الخطوة بأنها الطريقة الوحيدة للوصول إلى قرارات في هذه المجالات، وللقيام فعلياً بهذه المهام، خصوصاً لدى بروز حاجة ماسّة لاتخاذها وإدارتها.

إصلاح العدالة العسكرية: في الفصل المخصص للعملية الانتقالية، عالجنا الإصلاحات الجزئية للعام ١٩٨٠ على القانون الجنائي العسكري، التي تهدف بشكل أساسي إلى منع تقديم المدنيين أمام المحاكم العسكرية. أشارت هذه الإصلاحات إلى اتجاهين رئيسيين لاتباعهما: عزل القيادة عن القضاء، ودمج العدالة العسكرية في سلطة قضائية واحدة. إن حالة الاستقرار التي اتصفت بها الحكومة، المولودة من انتخابات تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢، أفسحت المجال أمام معالجة العملية المعقدة بتنفيذ أحكام الدستور، وتقضي في المادة ١١٧ منها بفرض الوحدة السيادية القضائية مثل حصر سيادة القضاء العسكري بـِ «المجال العسكري البحت وحالات إعلان الطوارىء». لذا لم تكن الإجراءات الواجب الشروع بها مختلفة كثيراً عن التي

طبقت في فترة مانويل أثانيا في جمهورية ١٩٣١، علماً أن إجراء أية مقارنة في تلك الفترة مع وقائع ذلك الماضي سيشكل خطأً فادحاً، إذ أن الواقع يفيد أن الجمهورية الثانية أجهضت بعد فترة وجيزة من تشكلها قانون السيادات للعام ١٩٠٦، وحرمت القيادة العسكرية من كل صلاحية سيادية، وحلّت المجلس الأعلى للحربية والبحرية، ونقلت وظائفها ومهامها إلى واحدة من قاعات المحكمة العليا[١]. وألغى دستور العام ١٩٣١ أيضاً محاكم الشرف العسكرية، في حين أن دستور العام ١٩٧٨ حرّمها بالكامل، ما لم تكن «في دائرة إختصاص الإدارة المدنية والمنظمات المهنية»، وبهذا تم إلغاءها في إصلاحات العدالة العسكرية المستهلة في مرحلة التوطيد.

وبوسعنا أن نرى تباعاً، أن الخطوط الأساسية للإصلاحات المطبقة بين الأعوام ١٩٨٥ و١٩٨٩ لا تختلف كثيراً عن تلك في العام ١٩٣١. فقد تركز الاهتمام الأساسي للحكومة والبرلمان في العام ١٩٨٠ على حصر العدالة العسكرية في المجال الحربي، أي منع تدخل العدالة العسكرية في الحياة المدنية. في المقابل، بدأ الاهتمام الأساسي يتركز، ابتداءً من العام ١٩٨٣، على حلّ العدالة العسكرية كمركز سلطة مستقلة في إطار المنظومة القضائية، وحضرت أمامنا، حينذاك، الأحكام المخففة في المحاكمة ضد الانقلابيين للعام ١٩٨١، والتي جرى تشديدها على يد المحكمة العليا، كما محاولات المجلس الأعلى للقضاء العسكري لإصدار عفوٍ عن المحكومين في المحاولة الانقلابية. فعند البدء بالإصلاح، تجسد القرار الأول بتفتيت الصياغة الجديدة للقانون الجنائي السابق وتوزيعها على أربعة قوانين متفرقة: القانون الجنائي في ذاته، وقانون خاص منفصل بالمسلكية والانضباطية العسكرية، وقانون خاص بنظم المحاكمات العسكرية وتنظيم القضاء العسكري، والأخير يحمل اسم قانون تنظيم التوزيع القضائي الإداري. نضيف إليها، القانون ١٩٨٥/١٤ المعدّل على القضاء الجنائي العادي، ليتم إدراج قضية التمردات العسكرية في إطاره، وبالتالي إخضاعها لمحاكم الجنح العادية، واستبعادها من سيادة القضاء العسكري.

(١) راجع كوتينو (٢٠٠٢)، ص ٤٢٥.

ووقع الاختيار على نهج تقسيم الإصلاح وتوزيعه في عدد من القوانين كونها تسهّل عمل اللجنة المشرفة على دراسة الإصلاحات، إذ توفر لها إمكانية التركيز على كل جزء بذاته حالما تفرغ من رسم معالم الخطوط العامة. علاوة على ما سبق، وفر هذا النهج إمكانية التحكم بشكل أفضل بصيغة كل نص من جانب الوزير ومعاونيه، ناهيك من توفير إمكانات الحوار بين وزارتي الدفاع، والعدالة، والمجلسين التشريعيين، وكذلك المداولات الخاصة في إطار كل من هذه الهيئات. لذا، تمتاز كل الإصلاحات في الحقل المؤسساتي العسكري بمحتوى سياسي خالص، مما أوجب على الوزير توجيهه والقيام بالخطوات الإجرائية كافة في أيّ حين. لذلك، إن الشرط الأول يقتضي وجوباً المعرفة العميقة بهذه المادة، من دون وضع أي جانب من العملية الإصلاحية في أيدي «الفنيين»، وإنما تعديل العملية باستمرار انطلاقاً من قاعدة معلومات تفترض الإدارة الكاملة للعملية الإصلاحية، وتظهر أيضاً تحكماً بكل التفاصيل، والتي في كثير من الأحيان، تنقل وبوضوح تام إلى التجمع العسكري التوجيهات الإصلاحية المنبثقة عن السلطة الديمقراطية.

توضح ذاكرة الوزارة ١٩٨٦-١٩٨٩ أهداف الإصلاح وقد أشرنا إلى بعضها آنفاً:

- تنظيم ممارسة سيادة القضاء العسكري في الإطار الحربي الحصري كما يحدد الدستور.
- ربط فقرات العدالة العسكرية بالمدنية، عملاً بالمبدأ الدستوري الداعي للوحدة القضائية.
- تسريع وتائر عمل إدارة العدالة وتحقيق الوضوح والتبسيط لآليات تطبيق العدالة.

ومن أجل تحقيق الهدف الأول، تقرّر اعتبار مجال العدالة العسكرية محصوراً في معاينة القضايا المدرجة في القانون، أي لم يعد هناك أي وزن لاعتبارات وتقديرات (الجهة العسكرية) أو العنصر العامل (عسكري محترف أو قيد الخدمة

العسكرية)، إنما فقط تؤخذ بالاعتبار توصيفات الجنح المدرجة في القانون الجديد. وحقيقة، يميل القضاء العسكري بشكل قويّ جداً إلى حدود التحول إلى امتياز في حال العسكريين، عندما يُنظر إلى الأمور بفعل شرطين: الأول، عندما يحدّد موقعه في التعامل مع الشخص المقدّم للمحاكمة، أي عند معالجة أي جنحة يرتكبها عسكريون؛ وثانيه، عندما يجرى الخلط بين قيادة عسكرية وسيادة قضائية، لأن تصرف العسكريين في مثل هذه الحالات لا يعود خاضعاً للسلطة القضائية الوحيدة المقبولة في الديمقراطيات. وقد منع تطبيق هذين الشرطين في الإصلاح، بالإضافة إلى اعتبار القانون العسكري قانوناً خاصاً بالمقارنة مع القانون الجنائي العام[1]، ما معناه أنه تم بذل جهد كبير لإيضاح أن القانون لا يطبّق على العسكريين لمجرد كونه قانوناً، وإنما في حالة تصرفات أو مسلكيات محددة في مجال الدفاع. فالعدالة العسكرية لم تكن عدالة مختلفة، وخصوصاً مع العسكريين، بل قابلة للتطبيق في حالة بعض التصرفات والمسلكيات باعتبارها جزءاً من إختصاص القضاء الوحيد. ولهذا السبب، لا تمتلك العدالة العسكرية هيئة حكم خاصة بها، وهيئتها المعنية هي المجلس العام للسلطة القضائية[2].

تم ربط العدالة العسكرية بفقرات العدالة العادية من خلال تشكيل قاعة المحاكمات العسكرية في المحكمة العليا التي نقلت إليها صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء العسكري. فالمادة الأولى من القانون الأساسي ١٩٨٧/٤، تحدّد أن القضاء العسكري جزء من السلطة القضائية للدولة، كما أن قانون العدالة العسكرية تم وضعه كقانون خاص مرتبط ارتباطاً تاماً بالقانون العام أي بالقانون الجنائي العام. وهكذا، يكون قد تحقق هدف تسريع وتاثر إدارة القضاء العسكري وتوضيح ماهيتها من خلال تبسيط إجراءات التطبيق التنظيمية للقانون وإجراءات المحاكمات، عبر إيلاء هذه المهمة العملية لأجهزة القضاء العسكري، وخلق سيادة عسكرية واحدة

(١) بخصوص هذه المواضيع، يمكن النظر إلى سواريز بيرتييرا (٢٠٠٤).

(٢) راجع موسو (١٩٩٥).

بدلاً من التي كانت قائمة سابقاً، على تنوّعها بحسب كل جيش. على هذا النحو، تم تمهيد الدرب أمام توحيد الأجهزة القضائية الثلاثة في جهاز واحد، على غرار باقي الأجهزة التي تم توحيدها، وجرى تتبيعه بالهيئة المركزية لوزارة الدفاع.

واكتمل الفصل بين القيادة والسيادة، في ما عنى خسارة الحكام العامين لصلاحياتهم في إقرار عقوبات المجالس الحربية المتخذة في محاكمات ضمن نطاق قيادتهم، من خلال الفصل بين القانون الجنائي وقانون المسلكية والانضباطية الذي كان ينظِّم صلاحيات القيادة في اتخاذ عقوبات للمحافظة على الانضباطية المسلكية في وحداتهم أو الأجهزة الخاضعة لمسؤوليتهم. وهكذا، بات محسوماً وواضحاً أن القيادات العسكرية لا وظائف قضائية لها، وإنما صلاحيات عقابية منظَّمة، في الوقت نفسه الذي تصبح فيه تحت الرقابة القضائية، باعتبار أن قرارات العقوبات المتخذة من القيادة قابلة للاستئناف، أي خاضعة للرقابة القضائية. ولهذا، تم ابتداع شخصية قضائية جديدة على الساحة الإسبانية: الطعن في القرار الإداري العسكري.

جرى الحرص الشديد، عند القيام بالعملية الإصلاحية، على توفير الضمانات للمُحَاكمين سواء من قُدِّموا أمام القضاء أو من أُتخذت بحقهم عقوبات مسلكية، بحيث يكون للقضاء المدني السلطة في حالات تطبيق صلاحيات مسلكية، ليصار بالوسع إلغاء كل تلك العقوبات التي قد يكون لها طابع ذات محتوى مهين، مثل حالات الإحالة إلى سلك الانضباطية أو مضاعفة الخدمات والأعمال الميكانيكية. وبهذه الطريقة، يجري تطبيق مفهوم أن كل الخدمات على قدم المساواة في التشريف ولا يمكن اعتبارها عقوبات. وجرى استغلال العملية الإصلاحية كي تُدرج في إطارها مفاهيم تتناسب بشكل أكبر مع مفاهيم المجتمع الديمقراطي. ومن الأمثلة على ذلك، ما نجده في المادتين ١٠٢ و١٣٨ من القانون الجنائي العسكري في ما يتعلق بالعصيان وباستغلال النفوذ حيث تطبق العقوبة ذاتها في كلا الحالتين.

وتشكل مسألة عقوبة الإعدام مثالاً آخراً عن توفير حلّ تدريجي تماشياً مع مرور الوقت. فالدستور الإسباني ألغى عقوبة الإعدام في مادته ١٥، «باستثناء ما يمكن

أن تطبقه القوانين الجنائية العسكرية في زمن الحرب». وأدرجت عقوبة الموت في القانون الجنائي العسكري في زمن الحرب، لكن دوماً كبديل من عقوبة السجن، حتى لا يتم إلزام أي محكمة بتطبيقها باعتبارها عقوبة وحيدة. وبعد ذلك بسنوات، تحديداً في العام ١٩٩٥، ألغيت عقوبة الموت بالكامل من القانون الجنائي العسكري[١].

صياغة السياستين الدفاعية والعسكرية: قبل الشروع في تحليل هذه النقطة، أود التوضيح أنني في هذا القسم لا استخدم تعبير «السياسي العسكري» بالمعنى الأشمل للكلمة أي مجموع المواقف والإجراءات الحكومية إزاء القوات المسلحة، بل بالمعنى الأدق الوارد في القانون الأساسي للعام ١٩٨٠، فالمادة ٤/٢ من هذا القانون تحدّد السياسة العسكرية على النحو التالي «عنصر جوهري في سياسة الدفاع، يحدّد التنظيم، والإعداد، والتحديث للطاقات العسكرية، متمثلة بشكل أساسي بالقوات البرية، والبحرية الحربية، والجوية، آخذاً بالاعتبار إمكانات الأمة في ما يخص مجال الدفاع». وفي بقية الكتاب، سوف استعمل هذا التعبير في معناه الأشمل، بحيث أن إصلاح القوات المسلحة هو في الجوهر والأساس، العصب المحرك للسياسة العسكرية.

في قانون (LODNOM) للعام ١٩٨٤ والمرسوم الملكي الخاص بتنظيم وزارة الدفاع، إتضحت تماماً إرادة وتصميم الحكومة على صياغة السياستين الدفاعية والعسكرية وتطبيقهما. ولهذا تحديداً منح الإصلاح التشريعي كلاً من رئيس الحكومة ووزير الدفاع صلاحيات واضحة وزوّدهما بأداة جبارة وقوية، هي وزارة الدفاع، لتنفيذ هذه المقررات.

ولوضع هذا الهدف موضع التنفيذ العملي، تقرر بدء سلسلة جديدة من حلقات صياغة سياسة الدفاع، انطلاقاً من البداية، أي بتعبير آخر، انطلاقاً من تعليمات الدفاع الوطني الموقعة من رئيس الحكومة، وأن يتم تطبيقها على دفعات متبعين في

(١) في القانون الأساسي ١٩٩٥/١١ الصادر في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر.

هذا توجيهات الحكومة. وبهذا تكتمل واحدة من الخصائص المميزة لفترة التعزيز: لم يعد الأمر يتعلق بأنه لا مجال للعسكريين التدخل في شؤون السياسة، بل أن الحكومة هي التي تقرر وتطبق السياسة التي تراها مناسبة في المجال العسكري. وفي المجال الأول، تم وضع الخطة العامة للدفاع الوطني، والمستهلة بتعليمات الدفاع الوطني الموقعة من رئيس الحكومة بتاريخ ١٠ تموز/يوليو ١٩٨٤، وأقرها مجلس الوزراء بتاريخ ٣١ تموز/يوليو ١٩٨٥. وبعد فترة زمنية وجيزة من عقد الاستفتاء الخاص بالمكوث في حلف الناتو وعقب انتخابات جديدة، وقع رئيس الحكومة تعليمات جديدة بتاريخ ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٦، لتبدأ معها سلسلة حلقات جديدة من العملية. فالخطة العامة للدفاع الوطني تعني كل الوزارات وتنقسم في ثلاث مراحل، الأولى هي التقديم العام، حيث يجرى عرض الأهداف، والخطوط العامة، وتترابط مفصلياً مع الخطة الاستراتيجية المشتركة. والثانية هي مرحلة البرمجة، حيث تُعدّ وتُصاغ البرامج الخاصة بكل وزارة، والثالثة الخاصة بتقدير الموازنة أو إدراج البنود المقابلة في موازنة الدولة.

فقد تم تحديد التخطيط العسكري عبر التعليمات ٨٧/١٧ الموقعة من الوزير، وتَحدّد التخطيط العسكري والوثائق التي يتكون منها، ومناهج الإعداد والمراجعة، وتَوزّع تنفيذ هذه العملية على فترتين زمنيتين، واحدة كل سنتين، حيث تصاغ معالم الخطة الاستراتيجية المشتركة بداية، ثم تتم كل سنة مراجعة الخطط الخمسية للقوة المتأتية عن الخطة الاستراتيجية المشتركة (PEC). وجرى تصميم كل هذه الجوانب لتتناسق وتتماشى مع عمليات التخطيط الخاصة بحلف شمال الأطلسي، وكذلك للتمكن من الرد على استبيانات التخطيط الدفاعي التي ترسل إلى الحلف.

سمح وضع عمليات التخطيط موضع التنفيذ العملي بالقيام بعملٍ مستدام ومتماسك بين الوزير و رئيس هيئة الأركان العليا للدفاع والثكنات العامة لبذل جهود تجديد المفاهيم ونظم العمل التي تدفعها الحكومة وتوجهها. وتم تحقيق ذلك من

خلال تنفيذه على قاعدة العمل في اتجاهين: الأول، ويهدف إلى مراجعة مهام الجيوش داخل البلاد، أما الثاني فيهدف إلى ربط السياسة العسكرية بالسياسة الدولية الجديدة التي أُعدّت وصيغت في تلك المرحلة.

في الاتجاه الأول، كان التحوّل الأكبر في التخلي عن مفهوم «الدفاع الداخلي» ـ من مستلزمات الأهداف الفرانكوية محاربة العدو الداخلي ـ كواحد من مهام الجيوش، وفي توجيه تطلعها بشكل حصري إلى الدفاع الخارجي أو للتعاون مع الجيوش الحليفة. فيما بعد، راحت تبرز مهام حفظ السلام الدولية، وكلها تقريباً في ظل راية منظمة الأمم المتحدة. لم تتحقق هذه العملية مرة واحدة، إلا أن أهداف الدفاع المقرّة بتعليمات من رئيس الحكومة لشهر تموز/يوليو ١٩٨٤، تشير إلى هذا التحول الكبير في المفاهيم والتوجهات، على الرغم من استمرار بعض عيوب الجمود الموروثة من الماضي.

أما الأهداف المحددة في تعليمات تموز/يوليو ١٩٨٤، فهي التالية:

- صون النظام الدستوري وحمايته من خلال ضمان الوحدة، والسيادة، والاستقلال في إسبانيا، وسلامة أراضيها التامة.
- حماية المواطنين الإسبان ضد مخاطر العدوان المباشر أو التهديد لأرواحهم في حالات الحرب، أو الكوارث، أو المصائب العامة.
- الإسهام بالجهد الأكبر في حفظ السلام بين الشعوب، كما والإسهام في ضمان أمن وحماية العالم الغربي الذي تنتمي إليه إسبانيا.
- تطوير القدرات الرادعة في مواجهة التهديدات المتوقعة، كما وتحقيق الرقابة الفعالة على مضيق جبل طارق ومنافذه.

لم تعد هذه الأهداف تأتي على ذكر مسألة الدفاع عن مدينتي سبتة ومليلية، التي كانت تبدو واحدة من الأولويات الاستراتيجية للجيوش الثلاثة. وتترجم الرقابة الفعلية على مضيق جبل طارق القرار بالإلغاء، قدر الإمكان، من الاهتمام الذي قد

تثيره القاعدة البريطانية في جبل طارق لحلف شمال الأطلسي. وبعد ذلك التاريخ وفي خريف ١٩٨٦، أي عقب الاستفتاء على البقاء في حلف الناتو، أعيدت صياغة هذه الأهداف الأربعة وتحريرها بوضوح أكبر وإيجاز أدق ليخفض عددها إلى ثلاثة:

- الإسهام في صون السلام بين الأمم وضمان الأمن والدفاع عن العالم الغربي الذي تنتمي إليه إسبانيا، وبشكل خاص في محيطها الاستراتيجي.
- تطوير قدرات ردع عسكري فعالة أمام التهديدات المحتملة.
- تطوير نظام دفاع مدني فعال وقادر على التصرف أمام كل حالات الطوارىء.

وقد حافظت تعليمات الدفاع الوطني للعام ١٩٩٠، على الأهداف الثلاثة السابقة بصياغة مماثلة عملياً، مضيفةً إليها خمسة أهداف استراتيجية كبيرة:

١. ضمان سيادة واستقلال إسبانيا، والدفاع عن سلامة أراضيها وصون النظام الدستوري.

٢. بلوغ طاقات ردع عسكري مؤاتية لمواجهة التهديدات المحتملة، وفي حال تعسّر ذلك، فلتكن قدرة التعامل والرد تسمح بمواجهة هذه التهديدات.

٣. الاستحواذ على قدرات عسكرية تسمح بتنفيذ المهام التي تُلقى على عاتقها لجهة الاتفاقات الدولية المعقودة مع إسبانيا.

٤. ضمان التحكم بالمجال الأمني الوطني وشبكة المواصلات التي تربط مجالات السيادة الوطنية.

٥. الإسهام في إطار حلف الأطلسي في ضمان الدفاع والرقابة على مضيق جبل طارق ومنافذه.

وآخذةً بالاعتبار الأوضاع الجديدة المترتبة عن انتهاء الحرب الباردة، أصدرت

تعليمات جديدة بعد ذلك التاريخ بسنتين لتلغي استخدام مصطلح ردع وتحل محله الإسهام في خلق علاقات سلمية بين الدول:

- ضمان سيادة واستقلال إسبانيا.
- حماية أرواح السكان والمصالح الحيوية للأمة.
- الإسهام في الأمن والدفاع المشترك إلى جانب حلفائها، وفق ما هو مقر في الالتزامات الدولية التي تعقدها إسبانيا.
- التعاون في تعزيز العلاقات السلمية بين الدول وخصوصاً في محيطها الجغرافي.

إذا ما أجرينا مقارنة في الصياغات المختلفة لأهداف الدفاع، تتبين بوضوح مواصفات المرحلة حيث تتبدل الأهداف، ففي الوضع الأول نجد التخلي عن أهداف الدفاع الداخلي والأولوية المعارة لكل من سبتة ومليلية. وفي الوضع الثاني، تتمثل في إلغاء ضمان وحدة إسبانيا كهدف، كما التخلي عن فكرة القدرة الرادعة بمعزل عن حلفائنا في وجه التهديدات المحتملة، وإدراج مفهوم الدفاع الجماعي عوضاً عنه. فالفكرة الأساسية كانت بسيطة جداً: إن القوات المسلحة الإسبانية، والقوات البرية في المقام الأول، لا تسدد أنظارها إلى داخل البلاد بل إلى خارجه، أي على عكس المفاهيم والمنظور العامين، والانتقال من اعتبارات صون الأمن الداخلي كمهمة جوهرية إلى الدفاع عن البلد، وهو أمر ممكن فقط من خلال المشاركة في تحالف أوسع. أما في الوضع الثالث، فنجد التخلي عن مفهوم الردع كهدف، وإدخال مفهوم المهام التي يمكن أن تُسهم في حفظ السلام.

وأفادت هذه التحولات في المفاهيم كدليل في مواصلة العملية المستهلّة باتجاه خفض تعداد عناصر الجيش، وبشكل ملحوظ جداً تعداد عناصر القوات البرية، وهو تخفيض سنعاينه في نطاق ما يسمى محور الإجراءات الحرفية. وفي حالة القوات البرية، شرع بتخفيض ملحوظ في تعداد الألوية (الفرق) لينتقل من ٢٤ إلى ١٥، عن طريق إلغاء ألوية الدفاع العملياتي الموزعة إدارياً، والتي كان وجودها يعكس

تحديداً المهمة السابقة في ضبط الأوضاع في البلاد. وفي الوقت نفسه، استُهلت سياسة إغلاق الثكنات العسكرية المركزة في وسط المدن ـ مثالاً آخر عن نموذج الجيش في المرحلة السابقة ـ، وتم العمل بتوجّه تركيز الألوية (الفرق) في أماكن تتوفر فيها حقول للمناورات.

وفي مجال العلاقات الدولية، جرى تجديد المفاهيم العقائدية العسكرية انطلاقاً ممّا أُصطلح على تسميته بـ «الوصايا العشر»، وهي قائمة من عشر نقاط ترمي إلى تحقيق الانسجام والتوافق بين السياستين الخارجية والأمنية التي اقترحها رئيس الحكومة في سياق المداولات حول حالة الأمة، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٤. وكانت النقاط الأربع الأول من «الوصايا العشر» قد أدرجت في استبيان الاستفتاء حول البقاء في حلف الناتو، بتاريخ ١٢ آذار/مارس ١٩٨٦. وباختصار شديد فإن النقاط العشر كانت تقترح ما يلي:

- بقاء إسبانيا في حلف الأطلسي.
- عدم اندماجها في الهيكلية العسكرية المتكاملة لحلف الناتو.
- مواصلة العمل بتحريم تركيز، أو تخزين، أو إدخال أسلحة نووية إلى الأراضي الإسبانية.
- اتفاق ثنائي جديد لخفض التواجد العسكري لقوات الولايات المتحدة في إسبانيا.
- المصادقة على معاهدة تحريم التجارب النووية، من دون استثناء توقيع معاهدة عدم نشر الأسلحة النووية.
- المشاركة في اتحاد أوروبا الغربية.
- الاستمرار في المطالبة بالسيادة على جبل طارق.
- مواصلة نشاط فعال في المؤتمر الأوروبي وفي الأمم المتحدة لنزع السلاح.

- مواصلة العمل على تطوير اتفاقات ثنائية في مادة التعاون الدفاعي مع الدول الأوروبية الأخرى.
- إدراج الخطة الاستراتيجية المشتركة كعنصر للحوار من أجل التوصل إلى إجماع في مادة سياسة الدفاع.

وجرت بلورة هذه العناصر والتقدم بها كمقترحات لتأمين حل للمعضلة العسيرة وهي إجراء الاستفتاء الذي وعدت به الحكومة، وبالمقابل، المحافظة على إسبانيا في إطار حلف الأطلسي. وعنت هذه العناصر رسالة واضحة لكل الأحزاب، ابتداءً من الحزب الحاكم ذاته، للتغلب على الصعوبات التي تعترض سبل الانعطاف الضروري في العلاقة مع حلف شمال الأطلسي. لكنّها عنت أيضا حزمة واضحة من المبادىء اللازمة لربط حلقات السياسة الأمنية والدفاعية لإسبانيا، وهي مجموعة مبادىء ضرورية جداً لمفصل العمود الفقري للسياستين الدفاعية والعسكرية قيد الإعداد وللتبيان للعسكريين أن مجال تحركهم وآدائهم يجب ان يندرج في نطاق أوسع. وأجري الاستفتاء ليعكس انتصاراً صعباً ومحدوداً بفارق بسيط لصالح الـ «نعم» لكنّه، على الرغم من ذلك، عنى انتصاراً كبيراً للحكومة؛ وبهذا تشرّعت الأبواب أمام مرحلة تطبيق نقاط «الوصايا العشر» التي توّجت بالدخول في اتحاد أوروبا الغربية (UEO)، والاتفاق الثنائي الجديد مع الولايات المتحدة، والاتفاق بشأن نمط البقاء في حلف شمال الأطلسي. وقد تم توقيع كل هذه الاتفاقيات في تواريخ متقاربة: ففي ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر وُقّعت مع اتحاد أوروبا الغربية، وفي الأول من كانون الأول/ديسمبر مع الولايات المتحدة، وفي الأول والثامن من كانون الأول/ديسمبر، تم توقيع اتفاقيتي لجنة خطط الدفاع والمجلس الأطلسي حول الخطوط العامة لتطوير اتفاقيات التنسيق والتي تحدد تدريجياً مساهمة إسبانيا في حلف الأطلسي في تلك الفترة. وهذا يعني بوضوح، أن المفاوضات كانت مرتبطة ببعضها البعض وأنه كان يستحيل إنجاز أحدها من دون أن تكون الطرق ممهدة للتوصل إلى الاتفاقيات الأخرى. وقد تطلبت الاتفاقيات الثلاث وجود روح إبداعية وإعداد كبير من قبل

مختلف أجهزة وزارة الدفاع بالتعاون مع وزارة الشؤون الخارجية، حيث قادتها هذه القضية إلى تشكيل إدارة الأمن ونزع السلاح بهدف دراسة وتنسيق ومعالجة هذه الموضوعات، الأمر الذي شكّل اعترافاً إضافياً بضرورة إعداد وتأهيل خبراء مدنيين في قضايا الدفاع. وقد أسهمت مختلف الأطراف في توفير المواد والأفكار والتصورات بخصوص صياغة السياستين الدفاعية والعسكرية وفي إجراء حلقات الدراسة لصياغة وبلورة سياسة الدفاع. كما طالبت مختلف الأطراف المعنية في هذه العملية بتحركات معيّنة، كالتحكم في إدارة قاعدة توريخون الجوية وتسليمها إلى سلاح الجو، أو عمليات الرقابة والسيطرة المختلفة في النطاق البحري في البحر الأبيض المتوسط أو خلال حرب الخليج، وكلها عمليات تم تنسيقها من قبل اتحاد أوروبا الغربية.

وما لا يدع مجالاً للشك على الإطلاق، أن الاتفاق الخاص بحلف شمال الأطلسي، هو الذي تطلب أكبر قدر من المخيلة الخلاقة والتعاون مع وزارة الشؤون الخارجية. فالخطوط العامة أكدت على ست مهام كبيرة يستدعي تنفيذها إجراء مفاوضات حول اتفاقيات تنسيق معينة. وهذه المهام هي التالية:

- الدفاع عن تراب إسبانيا.
- الدفاع الجوي والرقابة على المجال الجوي الإسباني.
- الرقابة على مضيق جبل طارق ومنافذه.
- العمليات البحرية والجوية في الأطلسي الشرقي.
- عمليات بحرية وجوية في الجزء الغربي من البحر الأبيض المتوسط.
- استخدام الأراضي الإسبانية كمنطقة مرور، وإسناد، ولوجستية، لمؤخرة الحلف.

ليس من الصعب التقدير أن كل هذه المهام تدشّن حقلاً جديداً لعمل الجيوش الثلاثة والتخطيط لها، حيث وفرت كل هذه العناصر دليلاً متماسكاً وصلباً للعمل الحرفي، كان ضرورياً للغاية في تلك الآونة، ولو أن صيغة الانتماء إلى حلف الناتو تمّ النظر إليها من زاوية أنها حل عبقري لكن مؤقت سينتهى إلى التطبيع عاجلاً أم آجلاً، فقد كانت مهام الناتو محصورة بالكامل في ما يمكن أن نسميه مجال الاهتمام الاستراتيجي الإسباني (وهو مفهوم واسع الاستخدام في حالة القوات البحرية، وكان يتركز آنذاك في محور جزر البليار ـ مضيق جبل طارق ـ جزر الكناري). توجب الأمر الانتظار حتى سقوط جدار برلين والوضع الجديد المستتب عقب انتهاء الحرب الباردة كي تبدأ الجيوش القيام بعمليات في مسارح بعيدة عن تلك المجالات المعتبرة ذات اهتمام إستراتيجي.

سمحت كل هذه الأنشطة بتعزيز زعامة الحكومة في صياغة السياستين الدفاعية والعسكرية، وسلطت الأضواء على الضرورة المطلقة لوجود تعاون وثيق مع سياسة الحكومة الدولية كما مع وزارة الشؤون الخارجية، ناهيك من أنها أملت وجعلت من المستحسن انضمام الدبلوماسيين إلى مجال الدفاع وحثت على الأخذ بقرار ربط الإدارة السياسية للدفاع، كما هو الحال في باقي الدول الأوروبية، مباشرة بالوزير، بهدف القيام بمساعي سياسة الإدارة في كل الجبهات.

الإصلاح في محور التحولات الحرفية

أشرت في الفصل الرابع، إلى أن المعني هو مجموعة من الإجراءات ذات الطبيعة المتباينة جداً وتتميز بصعوبة وضعها موضع التنفيذ العملي، باعتبارها تتركز في مجالات شهدت أكبر تكثيف لمحاولات العسكريين للمحافظة على السيطرة الداخلية في حرفتهم العسكرية، وتوخت من قبل العسكريين الإبقاء على احتياطي هيمنة مقارنة مع الرقابة الخارجية عليهم. ولهذه الأسباب، برّرت لتصوراتي أنه من الملائم تماماً في الخطوات الأولى الرامية إلى خفض مستويات الاستقلالية العسكرية في مرحلة

التوطيد الديمقراطي، أن يتم التركيز على موضوعات الموازنة والقضايا الاقتصادية أو تلك المتعلقة بالتزويد والإمداد بالأسلحة والمعدات.

وعليه، إن العملية الإصلاحية الشمولية في هذا المحور هي مجموع السياسات الخاصة بتعداد الطواقم والعناصر، وسياسات التحديث، وبكل وضوح، علاقة القوات المسلحة مع المجتمع، لزيادة الشفافية العسكرية والتأثير والتأثّر بالتحولات الاجتماعية الجارية على قدم وساق وبالمبادىء والقيم الأكثر شيوعاً فيها. وكلّها سياسات من الملائم أن تُدرَج في تطبيقها بحذر وحصافة شديدين لأنها عادةً ما تستوجب وقتاً ليتمّ استيعابها وتقبّلها من القطاع العسكري. وفي حالات كثيرة، يتقبّل العسكريون هذه الإجراءات معتبرين أنها ضرورية أو، على الأقل، لا يمكن التملّص منها، كما هو الحال مثلاً في خفض تعداد القوات أو إشراك الشباب بشكل أوسع في قطاع الكادر القيادي، علماً أنه من العسير بمجال أن تقوم القيادات العسكرية بوضعها موضع التطبيق العملي. وإذا ما فعلت ذلك، وخصوصاً في هذه المجالات المرتبطة ارتباطاً شديداً بمشاعرهم المؤسساتية كعسكريين، فإن مخاطر توصيف سلوكهم بالخيانة تصبح عالية جداً. ولهذا، تستدعي التطبيق من قبل مدنيين، لكن من دون الاكتفاء فقط بالحنكة والدهاء في الإقدام على هذه الخطوات، وإنما التحلّي ببعد معرفي كافٍ بالموضوعات وتمكن مناسب وسيطرة تامة على الوضع المتأزم مع القطاع العسكري.

وكما ذهبت إليه في اعتباراتي في الفصول السابقة، إن الهدف من الإجراءات القابلة للتطبيق في المحور الذي أسميه الحرفية هو هدف مزدوج: ففي المكانة الأولى، قيادة الجيوش ودفعها باتجاه أن تكون منصرفة إلى وظيفتها بشكل أكبر وأن تكون أقل عدداً بصفة مؤسساتية. وفي المكانة الثانية، التقدم نحو حالة ولاء القوات المسلحة للنظام الديمقراطي بحيث ينقلب موضوع الرقابة العسكرية إلى موضوع إجرائي في العلاقات المدنية ـ العسكرية، وليس لمسألة تؤثر على عمل وآداء النظام الديمقراطي أو ديمومته.

وفي العلاقة مع الهدف الأول، يجب أن نشير إلى أن التحولات في الحالة الدولية، وتطور النزاعات (الحروب المحدودة، عمليات السلام، إلخ) أو التهديدات، مع بروز الإرهاب، تبرّر الاقتراب من الجيش المنصرف إلى وظيفته أو نحو موافق لما يمكن أن نسمّيه «طريقة جانوفيتش»[1]. وفي حالة إسبانيا، ومنذ أكثر من ثلاثين سنة، راح الجنرال دييز آليغريّا يدعو لجيوش تمزج المواصفات المؤسساتية والوظيفية[2].

وفي ما يتعلق بالهدف الثاني، فالمقصود التجسيد العملي لما كان قد كتبه دييغو لوبيز غاريدو في اللحظات الأولى من مرحلة التوطيد: «لا يكفي أن تكون القوات المسلحة خاضعة لأمرة الحكومة كسلطة أعلى منها؛ بل من الضروري أن تكون القوات المسلحة، من النواحي المادية والأيديولوجية والاجتماعية، مؤسسة منخرطة في نطاق المبادىء الدستورية الديمقراطية»[3].

ولنحلّل السياسات التي يمكن أن تندرج في سياق هذا المحور من خلال اتباع التقسيم المنتهج ذاته في الفصل الرابع.

خفض تعداد القوات وإعادة تنظيم الجيوش على أساس المناطق: خفض تعداد عناصر الجيوش لم يتمّ بشكل متساوٍ، وطال بمقياس كبير الجيش الأكثر تضخماً عددياً وهو الجيش البري. تقرّر أن تتم هذه العملية من خلال قانون، لأنه على هذا النحو، يعطى وزن أكبر للقرار الخاص بتثبيت العدد الأقصى للعناصر على أساس الوظيفة ولأن القوات البرية لم تكن لديها تعداد قوات مقرّاً في قانون. وبهذا، بدأت العملية بهذا الجيش وأُرسل مشروع القانون إلى البرلمان للنظر فيه في ربيع ١٩٨٤، ليقرّ في الأول من كانون الأول/ديسمبر. وفي حالة قوانين تعداد القوات للجيشين الآخرين، كانت

(١) بخصوص هذه النقطة، راجع ساركيسيان (١٩٨٤).

(٢) «في الروحية العسكرية، يتوفر متسع، من دون إنتقاص في شروط القتال البطولية القديمة، لشروطٍ أخرى إدارية وتقنية ليست أقل اكتمالاً». راجع دييز آليغريّا (١٩٧٢)، ص ٨٠.

(٣) لوبيس غاريدو (١٩٨٣)، ص ٩٦٣.

العملية أقل تعقيداً، بسبب وجود مستندات قانونية، وأقرّت من الهيئتين التشريعيتين في شباط/فبراير ١٩٨٦. وطال التخفيض المهم الوظائف في المراتب العليا حيث راكم الجيش الفائض الأكبر في أعداد طواقم العمل، وبلغ التخفيض الكلّي حدود الـ١٣٪ في عموم القوات المسلحة بنسبة ١٥٪ في القوات البرية، لكن في حال هذه القوات إذا ما استثنينا ضباط الصف الذين بالكاد عانوا تخفيضاً في عددهم، وهو أمر له مبرراته، فقد انخفض عدد الضباط بنسبة ٢٣٪، ومن ضمنهم جرى التخفيض بنسبة ٣٧٪ لمن يحملون رتبة عقيد وفي أكثر من ٤٢٪ لمن هم برتبة جنرال. استهدف هذا القانون تخفيض عدد الكادر القيادي واضعاً نصب عينيه في الأفق لعام ١٩٩١، ست سنوات للتكيف مع التوزيع الجديد لطواقم العمل القيادي. وأتت هذه الخطوة متجاوبة مع الشعور العام، حتى في كنف القوات المسلحة، لوجود تضخم في تعداد حملة الرتب العالية، الأمر الذي يتنافى مع المهنية المناسبة والفاعلية للجيوش. وتم خفض تعداد القوات مع خفض الخدمة العسكرية الفعلية إلى إثني عشر شهرا. ومن ثم برزت عوامل مختلفة منها الأوضاع الدولية وعمليات تخفيض أخرى في مدة الخدمة العسكرية أو الضائقة المالية في الموازنة، وأدت بدورها إلى عمليات تقليص مركزة لأعداد الجنود لا الضباط، لتحل تخفيضات حادة جداً مع إلغاء الخدمة العسكرية الإجبارية واللجوء إلى عقيدة القوات المسلحة المتفرغة. وفي العام ١٩٩٣ أُقرّ المسمى «النموذج فاس ٢٠٠٠» والذي يعني (البيع بشرط التسليم على رصيف ميناء الشحن)، وحدّد تعداد القادة العسكريين والضباط في عموم القوات المسلحة بـ٤٢٩٧٨ عنصراً، أي بنسبة ٣٣٪ أقل مما كان موجوداً في العام ١٩٨٤، وإجمالي قوات (محترفة متفرغة واحتياطي بديل) من ١٣٠٢٧٢ عنصراً، أقل من نصف ما كان موجوداً في العام ١٩٨٤، حيث كان إجمالي القوات ٣٠٥٥٠٠ عنصراً.

ولعلّ أفضل تطبيق، وربما هي الطريقة الوحيدة، لهذه التخفيضات في أعداد الضباط، تلك التي تستند إلى خلق حوافز كي تهجر أعداد متزايدة من الخدمة الفعلية بشكل طوعي. ففي حالة إسبانيا، ابتدعت، بصفة استثنائية ومؤقتة، وضعيةً جديدةً

أسميت «الاحتياطي المؤقت» وفيها تستمر المخصصات حتى عمر خمسة وستين سنة، ويتم المحافظة على إمكانية الترقي العسكرية. وقد أدت هذه المعادلة مفعولها بكفاءة كبيرة، وخصوصاً في السنوات الأولى من تطبيقها، أي تحديداً في الفترة التي كانت فيها إسبانيا بأمسّ الحاجة لتخفيف ضغط الكم الهائل من القادة والجنرالات في عداد جيوشها. وتقدّم ذاكرة وزارة الدفاع للفترة ١٩٨٦-١٩٨٩ وتحديداً حتى أيلول/سبتمبر ١٩٨٩، معلومات تكاد تتطابق بالكامل مع فترة التوطيد التي نعالجها، ففي تلك السنوات اختار هذه الوضعية (الاحتياطي المؤقت) ما مجموعه ٦١٨٥ قائداً وضابطاً و٤١٠٩ ضباط صف، وهي أرقام تتجاوز العدد ٨٢٨٢، أي تقدير الفائض بين واقع القوات المسلحة للعام ١٩٨٤ والقوانين الجديدة الخاصة بتعداد القوات للعام ١٩٩١.

ومن العناصر الجوهرية للتحكم بعدد عناصر الجيوش على المدى القصير، سياسة الانضمام إلى الأكاديميات العسكرية التي كانت، حتى ذلك الحين، في يد كل واحد من الجيوش الثلاثة. ولبلوغ هذا الهدف، تم استغلال قانون الموازنة العامة للدولة للعام ١٩٨٦، ليتضمن منح وزير الدفاع صلاحية الاقتراح سنوياً على الحكومة لأعداد المنتسبين الجدد إلى الأكاديميات الحربية. وعملاً بهذه الصلاحية، أتبعت سياسة تخفيض متعقّلة لكن مستدامة، وشهدت عمليات الانتساب إلى أكاديميات الضباط وضباط الصف للقوات البرية تراجعاً متواصلاً حيث بلغت ٩٦٢ العام ١٩٨٣ لتنخفض إلى ٥٦٠ طالباً في العام ١٩٨٩. وبوتيرة أقل، حدث الأمر ذاته في حالة البحرية الحربية إذ تراجع عدد المنتسبين من ٨٤ إلى ٥٨ في الفترة الزمنية ذاتها، وفي حال سلاح الجو من ٩٦ إلى ٦٧. أما بخصوص القوات المسلّحة بشكل عام، فإن التنظيم الجديد بمرسوم الخدمة العسكرية حدّد أيضاً أن الحكومة هي صاحبة الصلاحية في تحديد عداد القوات التي ستنضم سنويا إلى الصفوف العسكرية.

وترافقت عمليات تخفيض القوات بتبديلات مهمة في هيكلية العمليات للجيوش، وفي تنظيم توزيعها فوق الأرض الإسبانية. تمّ اختيار نظام اللواء بدلاً من

الفرقة (التي تضم عادة ثلاثة ألوية) في عملية إعادة تنظيم القوات البرية باعتبارها وحدة عسكرية أكثر تكيفاً مع المهام الجديدة المتوقعة في تلك الآونة، وإمكانات التحكم بها متوفرة من منظور الكلفة ـ الفاعلية. وبهذا، ألغيت فرق العمليات الدفاعية التسع الموزعة على طول البلاد وعرضها، باستثناء واحدة تحولت إلى فرقة مؤللة، لارتباطها بمهام الُغيَت، بحيث تحولت القوات البرية من توزيع ٢٤ لواءً إلى ١٦. وتقرر أيضاً إلغاء مراكز تدريب المجندين، التي كانت تتمتع بحقول مناورة وبعيدة عن مراكز المدن، ليوضع لواء في تلك التي تتوفر فيها أفضل الشروط سواء من حيث المساحة أم من حيث المنشآت، كي تكون قادرة في حال صدور تعليمات محددة على مغادرة التمركز في المناطق المدينية. وقُلِّصت في حالة القوات البرية أعداد المناطق العسكرية التي كانت تسمى مقرات الحكام العسكريين ليصبح عددها ستة من أصل تسعة، في عموم شبه الجزيرة الأيبيرية. وهذا ما سمح لاحقاً بإلغاء منصب القائد العسكري العام كسلطة مناطقية كما الحكومات العسكرية على مستوى المحافظات، وهي تترك خلفها مرحلةً كان الجيش فيها يقوم بأعباء مهام داخلية. وتتعلق هذه الإجراءات بتصفية صلاحيات وتخويلات تدخل في الحياة المدنية، أي إجراءات من صلب عملية الإصلاحات المؤسساتية، لكنها دليل إضافي على ضرورة ربط نشاطات وتحركات المحاور الثلاثة عند تقرير تسلسل عملية تطبيق إجراءات الإصلاح.

جهزت القوات البرية، في أقل من عشر سنوات، خطة الهدف الأقصى التي تضمنت الوسائل/التدابير التي قمت بالتعليق عليها ، تبعتها خطة التحدي، فخطة الشمال الذي كان خارج نطاق مرحلة التوطيد في الإصلاحات. وكان العسكريون يشتكون، وهم محقون في ذلك، من تسارع وتيرة التحولات وخصوصاً مع تخفيض تعداد القوات الذي لم يرافقه تحسين في مستويات التسليح للوحدات العسكرية. كانت تلك لحظات تحولات كبيرة في الأوضاع الدولية، دامت سنوات طويلة. وعند التفكير والتصور لمهام القوات المسلحة، لم تتوافر رؤيا محددة ودقيقة، وبالتالي

كان من الواضح أن السلاح الثقيل الذي ترغب به القوات المسلحة ليس المناسب لمهام المدى المنظور. وبالإضافة إلى ذلك، إن ضرورة خفض الموازنة في الواقع العملي، وحقيقة أن الإجراءات في تخفيض أعداد عناصر القوات والطواقم العاملة، وإن كانت تعني التوفير على المديين المتوسط والبعيد، لم تكن لتعني توفيراً على المدى القصير، بل يمكن أن تعني ارتفاعاً في الإنفاق كما في إجراءات رفع الإنفاق (للاحتياطي المؤقت، على سبيل المثال).

إجراءات ذات وقع على المهنة العسكرية، سياسة الطواقم: هذا هو مجموع الإجراءات الجوهرية الواجب تضمينها في المحور الذي نحلله، التحولات في الطابع المهني العام، وفي حالة إسبانيا نرى أن فهم كنهها في القطاع العسكري أمر صعب جداً، بمقدار ما هو صعب تطبيقها في الواقع العملي وتقبلها واستيعابها. ولهذا، إن منهجية تنظيم كل هذه الإجراءات وتطبيقها، أي إقرار القانون الموجه لتنظيم الطواقم العسكرية، لم يتم حتى نهاية المرحلة التي تغطيها دراستنا، في تموز/ يوليو ١٩٨٩.

وكان لهذا القانون هدفان رئيسيان. في المقام الأول، تبسيط الهيكليات (التجمعات العسكرية وتدرج المراتب العسكرية) للمهنة العسكرية، سعياً لتوحيد وإعادة صياغة التمايزات التي فقدت مغزاها. أدّت طبيعة تطور الجيوش في السنوات السابقة، مترافقة مع انعدام آليات خارجية تراقب فاعليتها وتحرص على تطويرها، كما ذكرت سابقاً، إلى بروز ثلاث دوائر وزارية كانت تعيق عملياً أي نوع من التحرك المشترك. وفي الوقت نفسه، راحت تبرز في صفوف كل جيش تجمعات وتدرج مراتب عسكرية أخذت طابع هيئات منعزلة عن بعضها البعض، في حالة من الجمود إلى درجة بلغ فيه عددها في الجيوش الثلاثة ٢٠٧ عند بدء العملية الإصلاحية. وعليه، إن عملية التبسيط، وقدر الإمكان التوحيد لهذه الدوائر المنعزلة، تشكل عملية معقدة فيما يواجه تطبيقها عثرات كثيرة، آخذاً بالاعتبار أن العسكريين يتميزون

بالتمسك بالتقاليد ومعاندة ملحوظة لكل نوع من التغييرات التي تعني زوال هيئات كانت قائمة في السابق. ومن البراهين على المقاومة العنيدة لإلغاء بعض الدوائر، ما نراه في سلك المعوقين، إحدى مخلفات حقبات أخرى والذي لا يمتلك أي مبررٍ لبقائه في الظروف الحالية.

وفي المقام الثاني، استهدف القانون صياغة ترتيبات عامة لتطور المهنة العسكرية منذ اللحظات الأولى للانخراط في صفوف القوات المسلحة حتى بلوغ سن التقاعد، استناداً إلى نظام عمليات الانتقاء المتتالية وليس حصراً بالأقدمية كقاعدة أساسية للترقيات. وطرأ هذا المستجد في حال تقديم التصورات الجزئية عند اختيار الترقيات لرتب عقيد وعقيد ركن وما يعادلها في البحرية الحربية، وهو النظام المعروف بنظام اختيار النخبة. وبالتالي، إن المهنة العسكرية تحتسب ابتداءً من تطبيق القانون وتتبع ثلاث آليات للترقي هي: الأقدمية، والنظام الانتخابي، واختيار النخبة. وقبل إصدار هذا القانون، تم الإقدام على عدد من الخطوات التمهيدية لهذه الإصلاحات ومنها توحيد وحدات مهام التدخل من الجيوش الثلاثة في سلك واحد، قانون ١٩٨٥/٩ لتاريخ ١٠ نيسان/أبريل، أو سريان مفعول نصوص القانون ١٩٨٤/٣٠ على العسكريين، وهو القانون الذي ينظم تأدية الوظائف العامة ويحدّد سن التقاعد بخمس وستين سنة بدلاً من المعمول بها سابقاً أي سن السبعين.

من الجلي تماماً، أن هذا القانون نظم آليات الترقية في الرتب العسكرية بالقدر نفسه الذي نظم فيه عملية التعيينات من خلال رسم خطوط تمايز واضحة المعالم. فمن جهة، يقوم مجلس الوزراء بإقرار توزيع حملة رتب جنرال ولواء بناءً على مقترح وزير الدفاع. وبالنسبة لبقية التعيينات، يحق للوزير القيام بالتعيينات الحرة، في حين أن التعيينات على أساس إنجازات الآداء والأقدمية فهي من حق رؤساء هيئات الأركان وخلاف ذلك لنائب السكرتير. وعلى الفور، نقلت عمليات التعيين الحرة إلى رؤساء هيئات الأركان، باستثناء المتعلقة برتب عقيد أو قبطان باخرة نظراً لأهمية الموقع القيادي أو مواصفات الموقع، مثل مراكز التأهيل، فقد احتفظ الوزير بصلاحية التعيين.

التأهيل العسكري: على الرغم من أن موضوع التأهيل العسكري مرتبط وثيقاً بسياسة الطواقم وتعداد القوات، ينبغي علينا معالجته على حدة نظراً لأهميته. وإذا كان العسكريون يعتبرون سياسة الطواقم وتعداد القوات معقلاً خاصاً بهم حصرياً، فإن هذا الشعور يتفاقم في مجال التأهيل العسكري. ولهذا، إن عملية الإصلاح والتحديث في هذا المجال يجب أن تكون متعقلة بوتائر التنفيذ، ومزوّدة بأهداف واضحة جداً لا تفتح مجالاً كبيراً أمام الجدال والمعارضة، ويجب أن تكون متماسكة في حال كل واحدة من خطواتها، أي أن تكون مدروسة جيداً ومعدةً إعداداً دقيقاً. وفي حالة إسبانيا، تمثلت الخطوة الأولى في هذه المرحلة بتشكيل الإدارة الفرعية العامة للتعليم، حيث زوّد الوزير بهيئة مكلفة بدراسة الوضع لاقتراح السياسة في هذا المجال. وفي مرسوم التنظيم الصادر عن الوزارة في العام ١٩٨٧، تحولت هذه الإدارة الفرعية إلى إدارة عامة، وبارتفاع مستواها، تم تسهيل الحوار والتنسيق مع آليات التعليم في الجيوش الثلاثة.

وفي البداية، تم التفكير بإعداد قانون مكرس فقط لتنظيم هذا المجال. لكن بعد أشهر قليلة من المرحلة، تبين بوضوح لزوم إدخال بعض التغييرات بصورة ملحة وعاجلة، وبالتالي لم يكن من الملائم التريث لسن قانون جديد لبدء المرحلة الإصلاحية. وفي الختام، تقرّر إدراج موضوع التعليم العسكري كفصل ضمن قانون توجيه نظام الطواقم العسكرية المحترفة. ومن جهة أخرى، إن عملية التغييرات التي جرت بطريقة مدروسة وتدريجية سمحت بالحصول على معارف كافية لإعداد صيغة هذا القانون. ويتميز مجال التعليم بصعوبة توفر خبراء مدنيين في المادة بالإضافة إلى الصعوبة الجمة في ابتداع آليات معارف كافية لدفع هذه التحولات، ولعل الطريقة المتعقلة والأكثر أماناً نسبياً في التعامل مع هذه المسألة هي مراقبة نتائج الإجراءات التي تطبق قبل اتخاذ القرارات اللاحقة، وتصحيح تلك الإجراءات التي لم تؤد إلى نتيجة والإعداد، استناداً إلى معارفٍ أكبر، للإجراءات اللاحقة.

ومن بين الإجراءات الأولى المتخذة، المرسوم الملكي ١٩٨٥/٢٠٧٨، الذي كان

ينظم بطريقة متجانسة الانتساب إلى الأكاديميات الحربية، وأدخل تعديلات تشير بوضوح إلى خط السير الواجب اتباعه، ليلحق ذلك بأمر وزاري بطبيعة عادية هو الأمر الوزاري ١٩٨٥/٦٦ (1985/OM66)، ويستهدف تنظيم المواصفات التي يجب أن يتمتع بها طاقم التدريس. وتوخى المرسوم مساواة شروط الانتساب في حالة الجيوش الثلاثة ومعادلتها قدر الإمكان مع شروط الانتساب إلى الجامعات. ابتداءً من ذلك الحين، أصبح شرطاً أساسياً للانتساب إلى الأكاديميات الحربية اجتياز امتحانات القبول للجامعات أو المسماة المرحلة الانتقائية في التعليم العام. وأدرجت على مناهج التعليم العسكري مواد جديدة مثل القانون الدستوري، والجغرافيا، وتاريخ إسبانيا، لتكمل بذلك المواد الأخرى المطبقة في المنهاج مثل الرياضيات، والفيزياء، والكيمياء، واللغات. ومن المستجدات التي بدت غريبة جداً في البداية، هي السماح بالتقدم كمرشح لعضوية لجنة التحكيم للجيوش الثلاثة، باعتبار أن شروط التقدم للانتساب متماثلة وتقرر إجراء مواعيد التقدم في تواريخ مختلفة.

المسألة الأخرى التي تقرر تناولها ضمن الإجراءات الأولى هي المتعلقة بطاقم التدريس. كان من السهل نسبياً أن نلحظ أن عمليات تعيين المدرسين لم تكن قائمة على أساس تقييمات جيدة لا من ناحية الارتقاء بعملية التعليم ولا من وجهة النظر الاقتصادية. وكان هذا يدفع إلى تغطية المواقع الشاغرة في حالات كثيرة بعسكريين ليسوا معدّين بالمستوى الكافي للقيام بمهمة التأهيل، ناهيك من أنهم كانوا يلجؤون إلى هذه التعيينات ليبقوا فيها فترات زمنية مطولة. وكما قلت سابقاً، إن الأمر الوزاري راح يحدد مختلف البنود المرتبطة بهذا النشاط ابتداءً من مواصفات مواقع عمل المدرسين وسبل تغطية هذه المواقع، نهاية إلى المكافأة المادية المقابلة لكل موقع. إلا أن الأثر الأكبر الذي تركه هذا الأمر الوزاري، فقد تمثل بقرار بسيط جداً يحدد المدة الزمنية القصوى للبقاء في موقع مدرس في الأكاديمية الحربية بست سنوات. وهذا أدى إلى تجديد طواقم التدريس بنسبة ٧٠٪ في غضون عامين فقط بالأكاديمية الحربية في سرقسطة، لمجرد إعطاء مثال على فاعلية هذا الإجراء. وفي الواقع، إن

تجديد طواقم التدريس كان شرطاً ضرورياً لأية عملية إصلاحية في مجال التعليم العسكري. يشير فيليبي أغويرو في كتابه حول الإصلاح العسكري أن «رؤساء هيئات الأركان للجيوش الثلاثة نقلوا إلى الوزير معارضتهم الشديدة لهذا الموقف»[1]. وهو أمر مفهوم جداً، باعتبارها المرة الأولى التي يتخذ فيها المدنيون قرارات تطال نظام التعليم العسكري.

ومجرد إجراء الاستفتاء حول البقاء في حلف الناتو وعقد انتخابات جديدة، بات من الممكن التناول بشكل عام لعملية تنظيم التعليم العسكري، مستغلين تجربة تطبيق الإجراءات السابقة. فقد صار بالوسع تشخيص وضع التعليم العسكري بشكل كافٍ: كان نظاماً ذي استقلالية كاملة منكفئٍ على نفسه، أي بكلمات أخرى، غير منفتح على الإطلاق على نظام التعليم العام للدولة[2]. أضف إلى ذلك أن شبكة المراكز كانت واسعة جداً وبنظام تعليم داخلي فيها كلها ومدرسين عسكريين حصراً. أما نظم القبول فكانت تسهل عملية الاستنساخ الداخلي (التزاوج من بين الأفراد نفسهم) في الجيوش الثلاثة. بيد أن واحدة من المعضلات الحيوية هي غرس قيم وأفكار لا تنتمي في شيء إلى تلك التي يتقاسمها السواد الأعظم من المجتمع تحت ذريعة كونهم عسكريين ووطنيين، ولم تكن إلا استمرارية للفرانكوية. ومع هذا، فقد جرى تناول هذا الجانب من دون ضجيج ومن بدون الإفصاح عن النوايا الحقيقية. كل هذا، يدلل بوضوح على الخطوط الأساسية للعملية الإصلاحية الواجب القيام بها: تصميم تعليم شامل ومنفتح على بقية المناهج التعليمية ومنخرط في النظام التربوي العام. والأهداف المعلنة لهذه العملية الإصلاحية تميزت بهامش محدود جداً لمناقشتها والاعتراض عليها:

- تكييف هيكلية التعليم العسكري مع الترتيب العام للنظام التربوى التعليمي، وخرطها قدر الإمكان في النظام التربوي التعليمي.

---

(١) أغويرو (١٩٩٥a)، ص ٣٢٥.

(٢) بخصوص هذا الموضوع، اتباع وصف سواريز بيرتييرا (١٩٨٨)، ص ١٩ و ما يليها.

• خفض عدد مراكز التعليم العسكري وتقنينها في ما يتعلق بالوسائل والأساليب التربوية والنظام الداخلي.

• تسهيل العمل المشترك للجيوش الثلاثة.

• وضع خطط تدريس متماشية مع المعطيات الجديدة وتحسين أوضاع طواقم التدريس من النواحي كافة.

ومع رسم معالم الخطوط العامة المرشدة على يد الحكومة الأولى، فقد سجلت الفترة الثانية بدايتها مع تشكيل الإدارة العامة للتعليم، والتي حدّدت لها مهمة «الإعداد والتخطيط والتطبيق لسياسة التعليم العسكري، بالإضافة إلى الإشراف وإدارة التنفيذ لها». ويوضح البند الخاص بهذه الإدارة العامة بالتفصيل الوظائف الكبيرة والواسعة المحددة بما يسمح لها أن تكون المحرك لعملية التحديث المرجوة وأن تغطي جوانب مختلفة مثل اقتراح تصميم النظام التعليمي، وإقرار مناهج وخطط الدراسة وكتب النصوص، والإقامة والتنسيق والإلغاء لمراكز التعليم، وإعداد أنظمة وبرامج عمل طواقم التدريس والتلاميذ، والأعراف الخاصة بالأساليب التعليمية أو فرض اتباع آليات تقييم ورقابة متناظرة.

وقد مورست هذه الصلاحيات تمهيداً لتمرير النظم التي سيتضمنها قانون ترتيب تنظيم الطواقم العسكرية الحرفية للعام ١٩٨٩، وكذلك للرقابة والتوجيه لتطبيق ما اتخذ من قرارات حتى ذلك الحين. في العام ١٩٨٧، بدأت عملية تنسيق الانتساب إلى الأكاديميات الثلاث، وابتداءً من العام ١٩٨٨، شرع بتطبيق اختبارات القبول في التعليم العسكري العالي بصورة موحدة، وبلجنة تحكيم واحدة للجيوش الثلاثة في ظل تنسيق الإدارة العامة.

كما نظم قانون ١٩٨٩ أيضاً التعليم العسكري، وخُصّص لهذا الجانب العنوان الرابع من القانون، وجرى فيه تناول وعرض كل الأوجه التي تشكل بمجملها محتوى التعليم العسكري. وتضمن القانون تنسيق التعليم في مستوياته الثلاثة ـ الأساسي

والمتوسط والعادي ـ، وتنظيم مراكز التعليم المختلفة، وشروط الانتساب إلى التعليم العسكري، معطياً الحكومة صلاحية تحديد العدد السنوي لمقاعد الدراسة من أجل الانتساب ووضع معدلات التعليم المطلوبة للانتساب إلى كل مستوى تأهيلي، كما وينظم آليات الارتقاء الداخلي ليفسح المجال أمام أعضاء مستوى تعليمي معين للارتقاء إلى المستوى الأعلى بعد عامين من الخدمة الفعلية. ونُظمت أيضاً مناهج الدراسة والنظم المتبعة في التعامل مع الطلبة، أخذة بالاعتبار عوامل أخرى، كمدى تكيفهم مع قانون نظام الانضباطية المسلكية للعام ١٩٨٥ وطواقم التعليم في المراكز. وفتح قانون ١٩٨٩ المجال أمام إبرام اتفاقيات مع الجامعات أو غيرها من مراكز النظام التعليمي لنقل معارف معينة، كما ولتوفير مدرسين مدنيين في مجالات التربية البدنية والإنسانية والفنية. وفي سياق عملية التطبيق للقانون، ألغيت مراكز تعليمية وأنشئت أخرى جديدة ذات طبيعة مشتركة مثل المدرسة المشتركة للغات، وأقرت مناهج دراسة جديدة لكل الأكاديميات، وأعدت لوائح داخلية جديدة لنظام التعليم الداخلي تسمح للطلبة بعدم التواجد الدائم في الصرح الأكاديمي، بالإضافة إلى مهام كثيرة توجب البدء بها لتنفيذ ما هو وارد ومنصوص عليه في القوانين وتحويل التوجيهات التي تصدر في النشرة الرسمية للدولة إلى ترجمات على أرض الواقع.

ومع قانون ١٩٨٩، كانت الحكومة تبيّن والبرلمان يقرّ الرؤيا الشمولية للطريقة التي ترغب بها تنظيم وتفعيل عمل التعليم العسكري. كما كانت تبرهن، من خلال التشريع والتحركات الإجرائية، أن مجال التعليم العسكري لا يمكن أن يكون من هوامش الهيمنة الحصرية للقوات المسلحة. وفي خاتمة المطاف، يجرى تناول ما أسميته المستوى السادس في تحليلي ضمن الفصل الثالث للمراحل التدريجية لفرض الرقابة على العسكريين. وكما أصريت سابقاً، فإن هذه المسألة ليست بالسهلة على الإطلاق أو يمكن تطبيقها بشكل سريع، على اعتبار أن استيعابها، في أحسن الأحوال، من قبل القطاع العسكري يتطلب وقتاً. ومن الروايات المنقولة التي تدلّل على ذلك، ما يمكن أن نجدها في الكتاب المشار إليه سابقا لميغيل بلاتون. وبالإشارة إلى التعليم،

يذكر في الكتاب أنه «وصلت الأمور إلى حدود مستهجنة مثل تولي سكرتير الدولة قضية إقرار خطط الدراسة في الأكاديميات، بما فيه التدريبات العسكرية، والذهاب إلى مستويات أدنى ليتولى كذلك إقرار مناهج المواد الدراسية»[1]. ويجدر بنا أن نبرهن فعلاً عن التصميم، كما عن القدرة على تنظيم هذا الجانب، وبكل تفاصيله، لأنه، وتحديداً في هذه المسألة، يمكن أن تتمترس المسلكية الساعية للمحافظة على الاستقلالية العسكرية، وأن يظهر اهتمام الحكومة والسلطة التشريعية بشكل واضح بمعالجة مسألة جوهرية كمسألة تقريب القيم والمفاهيم التي تغرس في المراكز الحربية من تلك التي تعتنقها الأغلبية الكبرى من المجتمع بشكلٍ عام. من واجب الحكومة في هذه الحالة، أن توضح حسيّاً للقطاع العسكري كيف تريد أن تكون القوات المسلحة. ومن بين مختلف الوسائل الناجعة، إن أكثرها فاعلية هو سبيل اعتماد قوانين تعكس الالتقاء في وجهات النظر والمواقف لسائر القوى السياسية، واتباع الطاقم التنفيذي على الفور لسياسات عنيدة ومثابرة ومتعقلة بهدف وضعها موضع التنفيذ الفعلي على أرض الواقع.

إشراك المرأة في القوات المسلحة: على الرغم من مرور عشرة أعوام على إقرار الدستور، لم يطبق شيء في إطار القوات المسلحة من مضمون نصوص مبدأ المساواة بين الجنسين. وعلى الرغم من تحقق تقدّم حينذاك في الأعمال التحضيرية للقانون الذي أقر في العام ١٩٨٩، تقرّر عدم التريث لفترة إضافية بصدد مسألة انضمام المرأة للجيوش، ولم يكن ذلك نزولاً عند المطلب الاجتماعي الملحّ على تطبيق هذا الجانب من الإصلاح، بقدر ما كان لتجنّب إضافة مشكلة التكيّف مع هذا الإجراء إلى الإجراءات الأخرى التي تستدعي التكيف في الإصلاحات الحرفية للقانون الذي كان قيد الإعداد آنذاك. ووقع الاختيار على معادلة مرسوم ـ قانون (١٩٨٨/١ لتاريخ ٢٢ شباط/فبراير) والمطبق في اليوم التالي بفعل أمر وزاري، بحيث

(١) أفلاطون (٢٠٠١)، ص ٥١٧.

يكون بوسع النساء التقدم إلى نداء الانتساب لذلك العام في مختلف فروع القوات المسلّحة، لكن ليس إلى نداء الانتساب إلى الأكاديميات الحربية الخاصة بتأهيل ضباط الجيوش الثلاثة.

وجرى تنظيم التحاق المرأة انطلاقاً من تجارب دول أخرى، على أساس أن يكون بوسعها الاشتراك في كل الوظائف، وأن يضمن لها حق الترقي على قدم المساواة مع الذكور. وعند إعداد القانون، جرى نبذ القيود، الكلية أو الجزئية، السارية المفعول في بعض الجيوش الأوروبية. وعلى وجه التحديد، تم الاستغناء عن وضع لائحة تدرج محددة للنساء في حال المراتب؛ كما رفض تحديد نسب حد أقصى لوجود النساء في كل واحد من الجيوش الثلاثة؛ وجرى تجنب صياغة نموذج منهاج دراسي تدريبي مختلف، كما رفض وضع سقف أعلى لما يمكن أن تتسنمه النساء من مراتب أو مهام[1].

وفي السنة الأولى، التحقت بالصفوف العسكرية ١٧ امرأة، ليليها التحاق ١٨ في العام التالي، وخصوصاً في الأجهزة العادية مثل الصحة. وفتحت الحكومة في العام اللاحق باب الدخول أيضاً إلى الأجهزة الحربية، وعلى الرغم من التقدم بطلبات انتساب، إلا أنه جرى قبولهن مرة أخرى في أجهزة مختلفة. بيد أن تكيّف مراكز التعليم مع الوضع الجديد، تحقق بصعوبات أقل مما كان متوقعاً وعلى الرغم من أن عملية الانتساب كانت بطيئة، فإنه سرعان ما تبيّن أن الصعوبات في تحقق هذا الهدف لم تكن نابعة من مواطن خلل أو نقص في إمكانات النساء الملتحقات، وإنما بسبب حالة الجمود والعقلية الموروثة عن الوضع السابق والمتميزة بتهميش المرأة واستبعادها. والدليل على ذلك، أن إسبانيا تمتلك في الوقت الراهن واحدة من أعلى النسب الأوروبية على صعيد مشاركة المرأة في الجيش، نسبة تقارب الـ ١٠٪، مع أنه يلحظ أن النسبة أعلى في صفوف القوات العادية منها في صفوف الضباط

(١) راجع مارتن بيريس (١٩٩٥)، ص ٦٠١ – ٦٠٢.

وأن نسبة النساء في القوات المقاتلة ما زالت محدودة جداً[1]. وخلال هذه المرحلة، استمر بوضوح عامل التمييز ضدّ المرأة مما كان يحول دون التركيز بصورة حاسمة على عملية التحاق النساء بالقوات المسلحة. والمقصود بالأمر، هو استبعاد المرأة من الخدمة العسكرية الإجبارية، وهو أمر مخالف للدستور بقدر ما هو مخالف استبعادها عن الكادر القيادي، إلا أن هذه المعضلة لم تجد حلاً لها إلا بعد عشرة أعوام أي حين تم إضفاء الصفة المهنية بالكامل على القوات.

وفي حالة إسبانيا، كانت قد غرست بشكل واسع تلك الرؤيا الذكورية للعسكري وكان ينظر إلى هذه الصفات باعتبارها ملازمة للرجال، ومنها الشجاعة أو القوة أو حتى الحس الرفاقي، وليست أبدا من صفات الأنوثة. ولذا عنى الإجراء المذكور رسالة جديدة وقوية تعكس مشيئة الحكومة في التعديل التدريجي للمظهر العسكري المدموغ في الحقبة السابقة. وقد كشفت قلة المتطوعين لصفوف الجندي المحترف ضرورة فتح أبواب الجيوش على النساء، باعتبار أنه ما بمقدور بلد ما أن يسمح لنفسه باستبعاد نصف اليد العاملة من صفوف قواته المسلحة.

الخدمة العسكرية: يمكن القول أنه لا يمكن ان تتواجد جيوش محترفة في حال الأنظمة الدكتاتورية أو الأوتوقراطية. ولهذا، في العمليات الانتقالية تطرح دائماً مشكلة تكييف الخدمة العسكرية الإجبارية مع الظروف الجديدة. وعادةً ما يكون إصلاح الخدمة العسكرية مطلباً اجتماعياً حساساً جداً لما يحمل في طيّاته من مدلولات كثيرة، فضلاً عن كونه فرصة مناسبة جداً لنقل مفاهيم الحكومة الديمقراطية إلى القطاع العسكري لجهة معاملة الجندي، أي احترام حقوقه.

كانت الخدمة العسكرية في إسبانيا مُنظمّة على أساس قانون يعود للعام ١٩٦٨، وهو ما أوجب الإسراع في مهمة تجهيز تنظيم جديد فُرغ من إعداده مع بدايات العام ١٩٨٤، بالتوازي مع قانون ١٩٨٤/٤٨ لتاريخ ٢٦ كانون الأول/ديسمبر. صدر قانون

(١) في هذا الصدد، راجع كوتينو (٢٠٠٢)، ص ٤٩١.

«ضوابط الامتناع الواعي» في لحظات تميزت بتجديد كل رؤساء هيئات الأركان، وبهدف نقل مفهوم مختلف للخدمة العسكرية، وتميز بمواصفات بارزة جداً نذكرها تباعاً:

- مركزة كل عملية التجنيد في الوزارة، تحت إدارة الوزير وبإدارة أنشئت حديثاً لهذا الغرض، وهي الإدارة العامة لطواقم العاملين.
- خفض مدة الخدمة في الصفوف العسكرية إلى إثني عشر شهراً، وجعلها متساوية في الجيوش الثلاثة.
- دعوة الشبان لتقديم الخدمة العسكرية في سن التاسعة عشر.
- التوزيع المناطقي للخدمة العسكرية، أي بما معناه تمكين الشبان من تأدية الخدمة العسكرية في مناطق سكن المجندين.
- فتح السبيل أمام الالتحاق الحرفي في صفوف القوات بتشكيل عملية التطوع الخاصة.

كان من الضرورة بمجال نقل أعمال التجنيد من الجيوش إلى الوزارة لنسج علاقة جديدة مع المواطنين المدعوين إلى الصفوف. وفي هذا السياق، تشكّلت ممثليات فرعية للوزارة في المحافظات انصرفت بالكامل لمهام التجنيد. والحري بالتنويه، أن تخفيض فترة الخدمة العسكرية كما تقديم سن الخدمة بعام واحد، كانا، على السواء، من المطالب الاجتماعية الأكثر إلحاحاً واستدعاءً للاهتمام. أما إفساح المجال أمام تأدية الخدمة العسكرية في مناطق التواجد السكني فقد عنى إجراءً يتعارض كليّة مع ما كان سائداً منذ العام ١٩٧٥ ، والذي يمنع تأدية الخدمة في منطقة السكن نفسها. وجرى تطبيق هذه الخطة بشكل متأن ومعتدل في البداية، لتكون نسبة إقامة المجندين في مناطق سكنهم بحدود ٢٥٪ في العام ١٩٨٥. وراحت النسبة ترتفع تدريجيا لتبلغ ٣٠٪ في العام ١٩٨٦ ، ومن ثم ٦٠٪ في العام ١٩٨٧ ، أما في العام ١٩٨٩ ، فأصبحت النسبة ١٠٠٪ في جزر البليار وجزر الكناري وسبتة ومليلية،

و٧٠٪ في باقي المناطق. وفي حال تعذر تأدية الخدمة في المنطقة نفسها، تقرر أن يكون في منطقة محاذية. أما فتح الباب أمام الحرفية العسكرية، فبدأ باعتماد شكل جديد من التطوع سُمّي بِـ«التطوع الخاص»، والمغاير تماماً للتطوع العادي الذي كان يدوم لمدة ستة عشر شهرا، حيث بوسع المتطوع اختيار الوحدات التي يرغب بها حسب تسلسل الخيارات الموضوع أمامه. وفي صيغة التطوع الخاص، قد تستمر الخدمة لثلاث سنوات يتقاضى أجراً خلالها. بيد أن هذه المعادلة لم تجذب العدد المنتظر: ففي العام ١٩٨٨، تم عرض ١٣٧٨١ موقع عمل في الجيوش الثلاثة لتتم تغطية ٤٢٤٩ فقط. إلا إن التغييرات المتواصلة ابتداءً من العام ١٩٨٧، أسفرت عن نتائج أفضل بحيث راح عدد المتفرغين يزداد باطراد إلى أن تحقق إلغاء الخدمة العسكرية الإجبارية.

لا شك، أن أصعب ما تتصف به موضوعات الإصلاح العسكري هو تطبيق روح القوانين المشرعة ونصها، وليس عملية تشريع القوانين وإصدارها. وعليه، استدعى موضوع الخدمة العسكرية التحرك المتواصل والحازم انطلاقاً من الهيئة المركزية، وتناول أوجهاً مختلفة ومتباينة، من بينها تحسين الخدمات الغذائية للجنود، والتطبيق التدريجي لعملية التوزيع في المناطق حسب مسقط رأس المجند، وتحسين أوضاع منشآت المهاجع، وإعداد خطة للوقاية من الحوادث، ومكافحة تعاطي المخدرات في الثكنات الحربية أو اتباع سلوك حازم لوضع نهاية للمشاكسات والمهاترات. وتتطلب هذه الموضوعات الأخيرة، كإجراء أولي، وضع الآليات الكفيلة بالحصول على المعلومات الصحيحة والدقيقة وتوعية القيادة بأبعاد ومغازي كل معضلة وضرورة التصدي لها ومعالجتها. ومن الإجراءات التي جوبهت بممانعة من القيادات العسكرية، لما كانت تعنيه ببساطتها من مثال للمفهوم الجديد للخدمة العسكرية الإجبارية، الأمر الوزاري ١٩٨٧/٣٤ والذي سمح للجنود والبحارة بالدخول إلى معسكرات الخدمة، والخروج منها بالزي المدني.

وكانت مواصفات القانون، بمجملها، تطرح في تلك السنوات انعطافاً هاماً في

مفهوم تأدية الخدمة، وعلى وجه التحديد، في جانب كان العسكريون يعتبرونه حصراً لهم من حيث التعريف والتطبيق. وبهذا، برهنت الحكومة بنص القانون الجديد وروحه، أن الخدمة العسكرية لا يمكن أن تكون «من الصلاحيات العسكرية المطلقة» بل هي مسألة تخص عموم المجتمع، ويجب أن تتم بناءً على المفاهيم التي تقررها الحكومة المنتخبة من قبل المجتمع.

إجراءات لها وقعها على شروط الحياة العسكرية: ربما إحدى أهم المسائل ذات الأثر الأكبر هي سياسة تأمين المساكن، نظراً لمردودها الإيجابي على جودة حياة العسكريين، كما بالنسبة لتأثيراها على آليات التعيين في المواقع، أو لأثرها في عزل العسكريين عن باقي المجتمع. بلغ تعداد مساكن العسكريين في منتصف العام ١٩٨٥ قرابة الـ ٤٢ ألف مسكن، في حين أن إجمالي تعداد الضباط وضباط الصف في الخدمة الفعلية كان يتجاوز الـ ٦٦ ألفاً،من دون حسبان أن عدداً كبيراً من المساكن مأهول من متقاعدين أو أرامل عسكريين. بلغ تعداد المساكن قيد البناء حينئذ ١٧٧٧ مسكناً، ولذا لم يكن من الممكن التفكير بوضع خطة لتغطية الاحتياجات الكليّة، كما أنها ليست فكرة ملائمة باعتبار أن الكثير من المساكن المبنية لتسهيل التعيينات لوحدات معينة لم يعد يسكنها هؤلاء العسكريون أو أصبحوا خارج نطاق الخدمة الفعلية. ولذا، كان من الواجب ترسيم معالم لسياسة إسكان جديدة ممكنة ترتبط بالاحتياجات العملية للقوات المسلحة.

وعلى غرار ما حدث في حالة العدالة العسكرية، تم توجيه سياسة الإسكان على أساس نبذ فكرة السكن كامتياز للعسكريين، أي لمجرد كونهم ينتمون للقوات المسلحة. وبهذا، جرى ربط السكن بالتعيين وتلقى السكن عندها تسمية «سكن لوجستي»، يتم منحه للطواقم في الخدمة الفعلية وبالارتباط بوحدة عسكرية معينة. أما بقية المساكن غير المصنفة لوجستية، وعلى ضوء تخفيض الوحدات العسكرية أو التغييرات في عملية الانتشار المناطقي، يجرى منحها في المقام الأول لأرامل

العسكريين والمتقاعدين الذين كانوا يحتلون عن غير حق مساكن ذات توصيف لوجستي. وبالتوازي مع هذا الجهد، تم الشروع بتطبيق برنامج عمل اجتماعي يسهل لأي عسكري تملك سكن في السوق الحرة. ولضمان تنفيذ هذه التوجهات، أدرجت في لوائح الإدارة العامة لطواقم العمل في الهيئة المركزية الأنماط الثلاثة للمساكن العسكرية المتوفرة في كل واحد من الجيوش الثلاثة.

وقد مثل وجود الإدارة العامة للبنية التحتية سنداً حقيقياً لتوجهات الطرح السابق. وبذلك، راحت تسلم القوات المسلحة تلك الأراضي غير القابلة للاستغلال (قرابة المليار ونصف المليار متر مربع في العام ١٩٨٨)، وراحت تعزلها عبر توظيف الدخل في استثمارات بناء مساكن جديدة، وحقول مناورة، أو لتحسين المنشآت الموجودة. وقد أفادت هذه التوجهات لبث مفاهيم جديدة، لتحطم السلوك التقليدي بالمحافظة على ملكيات الجيش من دون احتياجها للدفاع. ولذلك، قبل انتهاء مرحلة التوطيد، كانت قد تحولت بعض الثكنات العسكرية إلى صروح جامعية في عددٍ من المدن، وأصبحت واحدة منها مقراً لأحد البرلمانات المستقلة.

إجراءات أخرى تطال التحولات الحرفية: مهام حفظ السلام. أشرت سابقاً إلى أن سياسات الإصلاح المدرجة في إطار هذا المحور غير متجانسة، لكن هذا لا يمنع من تطبيقها بصورة مترابطة. ومن بين جملة التحركات لصالح التحولات الحرفية المزمعة هنا، تجب الإشارة إلى التعاون مع منظمة الأمم المتحدة، ومنظمات مثل حلف الناتو أو اتحاد أوروبا الغربية، أو بصورة مباشرة، كما هي الحالة مع عمليات التدخل في دول من أميركا الوسطى ـ السلفادور ونيكاراغوا ـ، جرت في فترة لاحقة للفترة قيد الدرس من جانبنا. شقَّ التعاون مع منظمة الأمم المتحدة درباً جديداً للتعديل والإثراء المهني للقوات المسلحة بخلاف ما عناه الانتماء إلى حلف شمال الأطلسي أو اتحاد أوروبا الغربية. فقد عنى هذا التعاون تحدياً حرفياً ومرجعاً لعمليات التحديث والتجديد في المفاهيم، وكل ذلك من أجل الاستعداد للدفاع

وخوض حرب ـ بالمفهوم الحرفي للكلمة وثيقة الارتباط بالظروف التي كانت تفرزها الحرب الباردة. لم يعن هذا توسعَ رقعة مهام القوات المسلحة. فقد شكّل انضمام إسبانيا لهذه الأجهزة تحفيزاً ضرورياً دفعها للعمل باتجاه المزيد من الإتقان الفني والقدرات العملياتية، وبالتالي عنت مهام السلام تكليف القوات المسلحة الإسبانية بأدوار جديدة. وبدأت هذه المهام بصورة معتدلة لكنها شقت الطريق أمام تحول إسبانيا إلى واحدة من الدول الأكثر إسهاماً في هذا النوع من العمليات، على الرغم من البون الشاسع مع قدراتها الحقيقية. وأضفَت هذه الخطوة المزيد من صفة الشرعية على القوات المسلحة الإسبانية أمام الرأي العام، إلى حد أن هذا النوع من العمليات في رأي المواطنين الإسبان هو المبرر الأكبر لوجود جيوش في بلدنا، كما يمكن أن يحدث في حالة دول أخرى مثل كندا أو ++ أو الأرجنتين.

كانت المهمة الأولى في هذه المرحلة، تحت راية منظمة الأمم المتحدة وضمن بعثة الأمم المتحدة للتحقيق في أنغولا (UNAVEM)، تشكلت في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٨ بقرار من مجلس الأمن الدولي للتحقق من انسحاب القوات الكوبية من أنغولا. وانتهت المهمة في أواخر ١٩٩١ بمشاركة تسعة عشر ضابطا من جيش البر. وفي العام ١٩٨٩، كانت قد بدأت مساهمة أخرى، لفترة زمنية أقصر لكن ضمت عدداً أكبر من العناصر، وهي في سياق UNTAG (مجموعة رعاية العملية الانتقالية في ناميبيا)، وقد حشدت إسبانيا في مشاركتها ثماني طائرات نقل ومائة وخمسين عسكرياً. وبهذا الشكل، ضمنت تغطية احتياجات النقل الجوي لعموم مهمة الأمم المتحدة في ناميبيا، بنقل الطواقم والعتاد والإمدادات الضرورية، وإجلاء المرضى أو الجرحى، بالإضافة إلى القيام بعمليات الاستطلاع في مناطق الحدود مع أنغولا.

وفي وقت لاحق، تولت مهام في أميركا الوسطى، وفي موزامبيق، وفي يوغوسلافيا السابقة، وفي هايتي.... وبهذا، اعتمد وكرس دور جديد أسهم في تعزيز الطابع الخارجي لمهام الجيوش الإسبانية. انهار جدار برلين في ذلك الوقت، وراحت إلى غير رجعة الحرب الباردة وارتسمت ملامح مرحلة حديثة مختلفة انفضت عن مرحلة

تحولات جديدة للقوات المسلحة الإسبانية، وقد أضحت إسبانيا عضواً في أجهزة ومؤسسات دولية، تتقدم بردود مشتركة على تحديات الأوضاع الجديدة.

الخصومة والمجابهة مع العسكريين في فترة التوطيد

في غضون فترة التوطيد التي استهلت مع انتخابات العام ١٩٨٢، استمر مفعول جملة من العوامل التي أثارت القلق والخلافات في الفترة السابقة، ومن بينها هيكلة جديدة في إسبانيا قائمة على التعددية وإرهاب منظمة إيتا، المنظمة الإنفصالية الباسكية (ETA).

وفي خصوص مفصل دولة ليست وحيدة الطابع، قامت الحكومة، التي هي وليدة انتخابات تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢، في السنوات الأول من عمرها، بتطبيق ما أصطلح على تسميته «القهوة للجميع»، وهو مصطلح أراد به أدولفو سواريز توسيع نموذج مناطق الحكم الذاتي الثلاث المشكلة في عهد الجمهورية الثانية، على المناطق السبع عشرة، التي تشكل حينذاك التراب الوطني برمته. وألغت هذه الخطوة البعد الامتيازي للحكم الذاتي في بعض المناطق المحدودة، وبالتالي قلّلت من معارضة المعترضين على العملية. وأدى هذا العامل، مضافاً إلى المكانة القوية للحكومة المنتخبة بدعم شعبي صلب، إلى تخفيف مساور الشك والقلق في أوساط المجموعة العسكرية بشأن الهيكلية الاتحادية التي بدأت تكسبها الدولة الديمقراطية. والدليل على ذلك، أننا لا نجد إلا تصريحاً واحداً فقط يتناول هذه المسألة، من بين جملة التصريحات الصادرة عن كبار قادة الجيش، والتي استدعت التوبيخ أو العقاب، بين الأعوام ١٩٨٢ و١٩٨٩.

وعلى مدار سنوات مرحلة التوطيد، وتحديداً في الفترة الممتدة من كانون ثاني/يناير ١٩٨٣ إلى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، استعر وطيس العمليات الإرهابية لمنظمة إيتا ضد المجموعة العسكرية مسفراً عن مقتل ٣٣ عسكرياً و٧٦ من سلك الحرس المدني. وكانت الضحية الاولى لهذه المرحلة، نقيب الصيدلة ألبرتو مارتين

بارّيوس، الذي لم يلق مصرعه جرّاء عملية اغتيال، بل خطف وقتل بعد بضعة أيام. ومن بين الضحايا، نجد ضباط صف متقاعدين وجنرالات ونواب أدميرالات، ومنهم الأدميرال فاوستو اسكريجاس الذي كان يحتل منصب المدير العام لسياسة الدفاع. كما اعتدت منظمة إيتا، من دون إيقاع ضحايا، على وزارة الدفاع مطلقةً عدداً من القذائف المضادة للآليات. وعلى الرغم من كل هذا، تراجعت وتيرة وحدة الأعمال الإرهابية خلال هذه الفترة نظراً لاتساع رقعة الاستياء في صفوف العسكريين.

ووفق التوقعات، بمقدار ما يتحق من تقدم في عملية الإصلاح العسكري، تميل الإجراءات الجديدة للنأي عن التركيز على تفادي تدخل العسكريين في السياسة، وتتوجه نحو خفض هامش الاستقلالية لديهم، وبالتالي تنقل إمكانات الخلاف والنزاع مع العسكريين إلى هذا المجال. فكل الإصلاحات والتحركات في المحور المؤسساتي، يجب أن تُسدد باتجاه تفادي الدعم لوجود نوع من الاستقلالية والسلطة والهيمنة في العلاقة مع الحكومة. وبالتالي، إن هذه العملية تشكل دافعاً قوياً للامتعاض والاستياء في أوساط العسكريين. لذا، لا بد من الأخذ بالاعتبار، أنه إذا كانت العوامل المؤدية للنزاع في هذه المرحلة ذات طابع حرفي أو تنظيمي، فإن أشكال تفادي نشوب هذا النوع من النزاعات، أو تأمين الحلول له، يجب أن يُعثر عليه في هذين الحقلين. وحري بنا القول، أن قوة الحكومة هي العامل الأكثر أهمية وبروزاً دائماً، لكنني أرغب التنويه هنا بأن الانضمام إلى الأجهزة الدولية كان له وقع أكبر بكثير من مواصلة عملية التوطيد الديمقراطي ذاتها. كما يجب التنويه، بأن وتيرة الإصلاحات في الجانب الحرفي وترتيبها، تشكلان أيضاً عاملاً مهماً وحساساً، سواء لتجنب الأزمات، أو لحل تلك التي قد تنشب. من الخطأ محاولة إجراء إصلاحات في مجال التربية العسكرية، مثالاً، ما لم تكن هناك وزارة خبيرة ومتمرسة في مهمة توجيه تحركات الجيوش، بقدر ما هو خطأ أيضاً إعلان فتح الانتساب للمرأة إلى الجيوش من دون أن تتوفر للوزارة الإمكانات الحقيقية لضبط عملية الانتساب إلى الأكاديميات ومراكز التعليم ومراقبتها.

ومع ذلك، سُجلت حوادث أو تصريحات علنية من بعض كبار القادة العسكريين، وخصوصاً في السنوات الأول من هذه المرحلة، استوجبت اتخاذ إجراءات تجاهها. ويمكننا ذكر بعض الحالات: الحاكم العام لبلد الوليد (Valladolid) في أيلول/سبتمبر ١٩٨٣، ونائب الأدميرال مدير أكاديمية البحرية في تموز/يوليو ١٩٨٤، والحاكم العام لسرقسطة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٤، والحاكم العسكري لمدينة ليون León في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٥، جنرال معين في الحرس المدني في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٦، والحاكم العسكري في جيبوثكوا في حزيران/يونيو والحاكم العسكري في سرقسطة في تشرين الأول/أكتوبر من العام ١٩٨٧[1]. وفي بعض الحالات، أتت التصريحات بدافع تقزيم العملية الانقلابية للعام ١٩٨١، أو لكيل المديح لأحد مترعمي العملية الانقلابية؛ وفي حالات أخرى، بدرت التصريحات بفعل خلافات داخلية من دون أن تخلو من المديح للجنرال فرانكو أو الانتقاد للنموذج الاستقلالي الذاتي. وكان الرد في كل هذه الحالات متمثلاً بالإقالة الفورية وإبعاد المسؤول من منصبه نظراً لردود الفعل العامة لهذه التصرفات. وابتداءً من العام ١٩٨٧، راحت وتيرة التصريحات العامة المشوشة على الحياة السياسية بالتراجع التدريجي والملحوظ، حتى تلاشيها كلية تقريباً.

ومن القضايا التي أثارت حزازةً واحتكاكاً كبيرين مع القيادات العسكرية، وخصوصاً قيادة جيش البر، هي قضية القرار بالسماح بالعودة إلى الصفوف للأعضاء القدامى من الاتحاد العسكري الديمقراطي (UMD)، المحكومين في غالبيتهم بعقوبات سجن لثماني سنوات بموجب قرارات مجلس حربي في آذار/مارس ١٩٧٦، والذين طبقت عليهم فورياً تسهيلات العفو الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥، عند اعتلاء الملك خوان كارلوس العرش، ولاحقاً قانون العفو العام برعاية أدولفو سواريز، لكن لم يسمح لهم بالعودة إلى القطاع العسكري. وعندما حاول البرلمان إصلاح ذلك الغبن بمبادرة من اتحاد الوسط الديمقراطي (UCD) في العام ١٩٨٠،

(١) أغويرو (١٩٩٥a)، ص ٣٥١.

جوبهت المبادرة بمعارضة عنيدة من القطاع العسكري مما أدى إلى التراجع عن المبادرة وتعليقها. هكذا، برزت مشكلة عالقة تستدعي الحل والحسم مستقبلاً، ليس بهدف استتباب العدالة والحق، بقدر ما هي بهدف خلق مسلّمة لا جدال فيها وهي أنه لا يمكن للقطاع العسكري أن يعيق قراراً تؤيده وتقره الأغلبية التشريعية. ومن ناحية ثانية، لن يكون هناك أي مغزى أو مفعول لإعادة أعضاء الاتحاد العسكري الديمقراطي إلى الحياة العسكرية بعد انقضاء عشرة أعوام على انقطاعهم، لأن عودتهم ستعني مشكلة عسيرة بالنسبة لهم شخصياً.

وحلت اللحظة المناسبة في خريف ١٩٨٦، بعد إجراء استفتاء حول العضوية الإسبانية في حلف شمال الأطلسي، والانتخابات الجديدة التي ثبّتت في الحكم الأغلبية الاشتراكية. فقد كان من الملائم تجديد مجلس رؤساء هيئة الأركان، وقرار تمرير مشروع القانون قبل الشروع بعملية التعيين لرؤساء الأركان، لحجب أي تأثير لهم في عملية التعيينات. وأجاز البرلمان ذلك القانون في ٢٤ كانون الأول/ديسمبر من تلك السنة.

وعبر تشعبات مختلفة، سجلت قضية أخرى كانت الدافع لآخر الأزمات مع المجلس الأعلى للقضاء العسكري، وتمثلت بالفصل، بعد ذلك التاريخ بسنة واحدة، من الخدمة لعناصر آخرين صدرت بحقهم أحكام من القضاء العسكري، وفي هذه الحالة تحديداً، كانوا قد شاركوا بمحاولة ٢٣ فبراير الانقلابية. ومع إصلاح القانون الجنائي العام، نقلت هذه الجنحة من القضاء العسكري إلى العام، حتى إذا ما برزت حالات جديدة في المستقبل من هذا القبيل، تحال أيضاً إلى القضاء المدني أو العام. وفي تموز/يوليو ١٩٨٧، أصدر قانون الصلاحيات وتنظيم السيادة العسكرية الذي ألغى تحديداً وجود المجلس الأعلى ليُلحِق القضاء العسكري بالمحكمة العليا، ومع أن سريان مفعول هذا القانون ما كان ليبدأ إلا في شهر أيار/مايو ١٩٨٨، حاولت هذه الهيئة، وقبل شهور معدودة من حل المجلس الأعلى، إعادة النظر في الإحكام الصادرة بقضية ٢٣ فبراير بهدف السماح للمعاقبين بالعودة إلى صفوف الجيش بعد

انقضاء عقوباتهم. وفي هذه الحالة، استدعى الأمر القيام بتعيينات ما للإبقاء على مفعول القرار النهائي بمواصلة استبعاد الضباط المتورطين بالمحاولة الانقلابية من صفوف الجيش[1]، وما هذا إلا مثالاً جيداً عن طبيعة النزاعات الواجب التعاطي معها خلال مرحلة التوطيد.

وبصدد السياسات التي يمكن أن تخفف من حدة التأزم في التعامل مع القطاع العسكري، لا بد من الذكر في المجال الأول لكل تلك الإجراءات التي تناولناها مراراً: التدرج في العملية الإصلاحية والترتيب المناسب في الإجراءات المطبقة، لتكون في سياق مسار جيد للعملية الانتقالية الديمقراطية بشكل عام، عدم الشروع بخطوة إصلاحية، ولا حتى الإعلان عن العزم على القيام بها، ما لم تتوافر كل الأدوات والمستلزمات لإدارتها، والقدرة على بذل المساعي الكفيلة فعلاً بتطبيقها عملياً. فالقوانين غير القابلة للتطبيق، وهي ظاهرة غالباً ما تتكرر في دول أميركا اللاتينية، تشكل العدو اللدود لعملية التوطيد. ترتيب تسلسل الإجراءات هو في ذاته أسلوب واجب لتفادي نشوب النزاعات مع القطاع العسكري أو للتخفيف من حدتها. وقد أشرنا في الفصل الثالث إلى المستويات المتتالية لخفض النزاعات في ما أسماه ستيبان صلاحيات عسكرية. لا يجوز الشروع بتحركات وخطوات في أي مستوى ما لم تكن قد طُبقت الإجراءات بنجاح في المستوى السابق.

وفي سياق التجربة الإسبانية وبهذه المرحلة تحديداً، يمكن بالمقام الثاني ذكر بعض إجراءات سياسة الطواقم العاملة التي أسهمت من دون شك في التقليل من احتمالات النزاع المميزة لأي عملية إصلاحية، لا بد من ذكر القانون ١٩٨٤/٢٠ لتاريخ ١٥ حزيران/يونيو الخاص بتحديد الأجور للقوات المسلحة، وفيه حاولت الحكومة تحقيق صيغة معادلة بين أجور العسكريين وبقية طواقم إدارات الدولة. وبهذا، وضع نظام أجور مماثل لنظام أجور الموظفين المدنيين بهدف معادلة كل

(١) وإن كان إنطلاقاً من رؤية لصالح اتخاذ قرار تم تجنبه، هناك وصف لهذه الاحداث في بلاتون (٢٠٠١)، ص ٦٢٨ - ٦٣٠.

وظيفة عسكرية مع أحد مستويات توظيف بقية العاملين الحكوميين، ليصبح الفريق في المستوى ٣٠ والعريف في المستوى ١٣، لمجرد إعطاء المثالين الأكثر تباعداً، (وبهذا الترتيب يتقاضى اللواء نسبة ١٠٪ علاوة على راتب الفريق والجنرال الركن ٢٠٪). وبهذا التصنيف، إن الزيادات في الأجور كانت بنسبة تتجاوز نسبة الـ٣٣٪ في حالة الجنرال الركن، و١٥,٥ ٪ بالنسبة للعريف، وعليه بالمقارنة مع المدنيين أصبح كبار القادة العسكريين في خانة الأسوأ في معدلات أجورهم. وفي الوقت الذي عنى فيه القانون زيادة مهمة في الأجور، أدى أيضاً إلى تبسيط المفاهيم السائدة حتى ذلك الحين.

ومثالاً آخر، عن الإجراءات الخاصة بسياسة الطواقم العاملة الموضوعة لمرافقة عملية الإصلاحات وتخفيف بعض الأعباء المالية، ما نجده في تشكيل «الاحتياطي المؤقت» وقد تطرقنا إليه في هذا الفصل. أسهمت الإجراءات التحفيزية في إطاره، بتخفيض عدد الضباط انطلاقاً من طواعية الاختيار. ومن السياسات الأخرى في الاتجاه نفسه، سياسة العمل على تحسين الخدمات الصحية التي يقدمها المعهد الاجتماعي للقوات المسلحة (ISFAS)، وهي المؤسسة التي أقامها الجنرال غوتييريز ميادو.

وفي المقام الثالث، لا بد من الإصرار على أهمية الارتباطات الدولية كالعضوية في حلف الناتو، والأمم المتحدة، باعتبارها أدواتٍ تتولّد عنها مهام، ومبررات وجود، وأنشطة معينة للقوات المسلحة. و لا يكمن لهذه الأوضاع والقضايا الإسهام في حل النزاعات التي قد تنشب، ولكنها تقدم البرهان العملي على سير العلاقات بين القوات المسلحة والحكومات في الديمقراطيات الوطيدة، بالإضافة إلى إرغام القوات المسلحة على القيام بوتيرة متسارعة ومكثفة في تنفيذ تلك الأنشطة المتعلقة بحالات جديدة. وكل هذه العوامل تنعكس بشكل ملموس في تدني احتمالات بروز أجواء توتر.

وأخيراً، لا بد من تناول عنصر خاص مميز لهذه المرحلة يتعلّق بالموقف الحكومي.

فعلى الحكومة، أن تبرهن تماماً تصميمها على قيادة كلا من سياسة الدفاع والسياسة العسكرية. ويطرح هذا الوضع المعضلة المعروفة المتمثلة بضرورة إعداد المدنيين في مجالي الدفاع والأمن للتمكن من تنفيذ هذه المهمة، كما أنها واحدة من الدواعي التي تلزم بمعالجة هذه المسائل في مرحلة التعزيز على أن يمتد الإصلاح لفترات زمنية أطول. ومن المهم دوماً أن تعكس الحكومة (والبرلمان) الاهتمام والمعارف المضطردة في المادة، وأن تعكس معرفتها هذه للقطاع العسكري بوضوح شديد. ولو بدت كمفارقة، عندما تصبح الحكومة في موقع القدرة على فرض السيطرة السياسية والتنظيمية على العسكريين ومن ثم الانتقال إلى موقف المطالبة التدريجية بالارتقاء بالفاعلية العسكرية للقوات المسلحة، تكون قد أرست الأسس وأصبح بوسعها أن تترك وراءها حالة النزاع والخصومة المميزة للمرحلة الانتقالية وتدخل في ما يمكن أن نسميه الحالة الطبيعية (وهي المحققة) في البلدان الديمقراطية.

وفي حالة إسبانيا، توفر عنصر جبار جداً، أذكره مراراً وتكراراً، وافتقدت إليه مسيرات مماثلة في دول أخرى، أقصد به موقف الملك خوان كارلوس، الذي طالما اغتنم، خلال المرحلة الانتقالية، المناسبة السنوية لمخاطبة القوات المسلحة، ولتوجيه نداءات واضحة داعياً إلى الانضباطية المسلكية. وصبت مداخلاته في صالح الإصلاحات، ومثالاً كلمته في أعياد الفصح العسكرية في كانون الثاني/يناير ١٩٨٤، والتي أتت بعد بضعة أيام من نشر قانون الإصلاح للعام ١٩٨٤، الذي حللناه في هذا الفصل، فأشار إليه قائلاً: « تقتضي عمليات إعادة التنظيم هذه، على غرار ما نحن على وشك الإقدام عليه، تجاوز تلك المفاهيم التي باتت بالية، وقد عفا عليها الزمن، أو تلك التي برهنت التجربة أنها تحتاج إلى التحسين. ومن الواجب التعاون في تطبيق هذه الإصلاحات، من دون شكوك أوتحفظات، لأن تحديث الجيوش ليس إلا وجهاً من جملة أوجه، تطال أيضاً مجالاتٍ أخرى تحتاجها الأمة. وأنا، على ثقة تامة، بأن الإجراءات الجديدة قيد الدرس والتقرير حالياً، والتعديلات التي ستدخل على الهيكلية التنظيمية السارية المفعول حتى الآن، والأوامر والقرارات التي ستصدر

في المستقبل، والتي أعلن عنها وزير الدفاع، ستقود لا محالة إلى بلوغ قوات مسلحة ذات فاعلية متزايدة، وأكثر تلاؤماً مع تحقيق الأغراض الواجب عليها القيام بأعبائها وهي راضية عن فائدة دورها في صون السلام»[1].

وأخيراً، لا مفر من ذكر أداة يمكنها أن تلعب دوراً جباراً لصالح الإصلاح والكشف المبكر أو تسهيل التعامل مع الأزمات، كما يمكن لها، في حالات أخرى، أن تشكل واحداً من الموانع الأكثر أهمية بوجه العملية الإصلاحية، وأقصد بها أجهزة الاستخبارات العسكرية. وفي حالة إسبانيا، ففي الوقت الذي كانت تتشكل فيه وزارة الدفاع، في تموز/يوليو ١٩٧٧، تأسس المركز الأعلى للدراسات الدفاعية (CESID) الملحق بالوزير، وكان واجبه الرئيسي إعارة الأولوية لاحتياجات هيئة الأركان المشتركة. وبمجرد تبديل المدير بكل بساطة، وتعيين العقيد إميليو ألونسو منجلانو، جرى تحديث عميق انطلاقاً من المحاولة الانقلابية لشباط/فبراير ١٩٨١. وفي مرسوم تنظيم وزارة الدفاع لكانون الثاني/يناير ١٩٨٤، والمرتبط وثيقاً بإصلاحات (LODNOM)، استمر المركز الأعلى للدراسات الدفاعية (CESID) في تبعيته العضوية لوزارة الدفاع، على الرغم من تحديد تبعيته الوظيفية لرئيس الحكومة.

وفي صدد أجهزة الاستخبارات، أول ما يجب قوله، هو ضرورة وضعها في أقرب وقت تحت مظلة السيطرة المدنية وإلحاقها بالوزير. وفي وقت لاحق، تبدأ عملية ضم المدنيين إلى هذا المجال، شرط أن لا تكون هذه الخدمات أداة في يد المجموعة العسكرية، وإنما في يد الوزير المدني، فينشأ تيار معلومات حول القوات المسلحة يصب عند الوزير، لا العكس.

وظلت هذه المهمة في الوضع الإسباني مهمة جوهرية وخصوصاً مع استمرار مخاطر معينة ومع حدوث تطورات بالاتجاه السلبي، أي العودة إلى ما كانت عليه في

(١) تكررت هذه التصرفات في خطابات لاحقة. يمكن قراءة خطابات الملك في الاحتفالات العسكرية لعيد الفصح المنشورة على الموقع الإلكتروني التالي:

http://www.casareal.es/sm_rey/Discursos-ides-idweb.html

سابق عهدها. وعلى مدار جريان العملية الإصلاحية، بما فيه فترة محاكمات المتورطين بمحاولة ٢٣ فبراير الانقلابية، واصل مدير المركز الأعلى لمعلومات الدفاع تقديمه المعلومات حول الوضع السائد في كنف الجيوش الثلاثة، وهي مسألة كانت في غاية الأهمية لجهة اتخاذ قرارات مرتبطة حتى بسير عمل المديرية الطبيعي والتعلق بسياسة الترقيات واختيار الكوادر المناسبة لمهام الوزارة المتعددة. ولهذه الأسباب مجتمعة، فإن التبعية للوزير، وخصوصاً الولاء له هي عناصر لا غنى عنها للتمكن من التحكم بالوضع والتغلب على الأزمات في مرحلة تعزيز الإصلاح العسكري.

٧
التحكم بالقوات المسلحة في مرحلة الاستتباب الديمقراطي
الإشكالية الجدلية الأميركية في العقد الماضي

عالجنا في الفصل الثالث مستويات الاستقلالية العسكرية، وقدمنا تعريفاً عاماً للتحكم الديمقراطي بالقوات المسلحة. وتعرضنا مرة أخرى لهذه لمسألة، ولو باقتضاب شديد، في نهاية الفصل الرابع، حيث ألمحنا إلى أن التغيرات الجذرية في مهام القوات المسلحة والتي طرأت في السنوات الأخيرة، يمكن أن تضع على المحك مدى التحكم بالعسكريين حتى في حال ديمقراطية وطيدة. وكون السلطة التنفيذية هي الجهة المعنية بتحديد السياسة العسكرية، لا يعني أنه لن تقع نزاعات أو توترات مع القطاع العسكري، أو أنه سيكون من السهل تحديد مجال الاستقلالية الملائمة للتغيّرات في الظروف. من جهة، كما سنرى لاحقاً، علينا أن نرصد باستمرار محاولات العسكريين للتأثير على الطاقم التنفيذي، ومنها ما يكون من خلال المعلومات التي يزودون بها الطاقم التنفيذي من أجل تقدير الموقف واتخاذ القرارات، بما في ذلك ما يتعلق بالسياسة الخارجية. ومن الجهة الأخرى، نجد أن الفصل بين ما هو «مواضيع عسكرية» أو «مواضيع مدنية»، أثار الكثير من النزاعات بين الحكومات والعسكريين، في جلّ ديمقراطيات العالم، وخصوصاً الولايات المتحدة. وهذا ليس بالأمر المستغرب لما له من انعكاسات مباشرة على بعد الاستقلالية العسكرية، ولأنه يختلط بالجدال حول

عدم الدقة في رسم الفواصل بين ما هو عسكري وما هو مدني، إلى حد أن عدد من الجهات دافعت، وبحجج متماسكة، عن الفكرة القائلة بأن هذا التفريق راح يفقد معناه[1].

ولهذه الأسباب مجتمعة، إن مراجعة وتفحص المناقشات حول هذه المسألة في الولايات المتحدة في عقد التسعينيات، يمكن أن يلقيا ضوءاً ساطعاً على معضلات التحكم بالعسكريين في مرحلة الديمقراطيات الوطيدة. فقد أثير جدال حول قضية التحكم بالعسكريين جزئياً، جرّاء ازدياد التوترات والنزاعات بين الحكومة والقطاع العسكري من جهة، ولخلل سبّبه عدم إجراء نقاش نظري مسهب ومستفيض لهذه القضية، من جهة أخرى. وعلينا أن نتعمق في البحث في خلفية هذا الجدال في ظل المعطيات الجديدة المترتبة عن انتهاء الحرب الباردة، وهي قضية لا بد أن تترك بصماتٍ واضحة على العلاقات بين المدنيين والعسكريين في الولايات المتحدة. وجلي تماماً، أن الجدال نبع من صلب أحداثٍ وقضايا وتطوراتٍ مرتبطةٍ ارتباطاً وثيقاً بالواقع الأميركي. وحُسم الخلاف بشكل حاد مع اعتماد القوة العسكرية كأداة أساسية في السياسة الخارجية الأميركية عقب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ولم يحُل هذا التحول دون اندلاع الخلاف بكل قوته. ومع هذا، أعتقد أن شتى المواقف والإسهامات في هذا الجدال يمكن أن تساعد في التوصل إلى استخلاصات في مجال السياسة العسكرية، والتأملات ذات الأهمية الكبيرة والقابلة للتطبيق في حالة دول أخرى، سواء تلك التي استتبت فيها الأمور في ديمقراطية وطيدة أو تلك التي لا تزال في مسارها الانتقالي نحو الديمقراطية.

يعدّد مايكل ديش، في كتابه الصادر العام (١٩٩٩)، والذي يطور فيه أعمالاً أولية حول هذا الموضوع، خمس وستين أزمة بين الرئيس أو الحكومة في الولايات المتحدة، والقيادات العسكرية للجيوش في الفترة الممتدة من ١٩٣٨ إلى ١٩٩٧. ومن منظوره، إن ثلاثاً وثلاثين مجابهة وقعت قبل العام ١٩٥٠، حُسمت بسيادة

---

(١) فيافير (١٩٩٩)، ص ٢١٩.

موقف الرئاسة. وفي الفترة الممتدة من العام ١٩٥٠ إلى العام ١٩٨٩، وقع قرابة الثلاثين خلافاً في وجهات النظر، لكن ساد موقف العسكريين في واحد منهم فقط، وهو حول مفهوم الحرب النووية المتواصلة، حيث أرغموا القيادة السياسية على قبول موقف وسط في قضية أخرى، وهي انسحاب القوات الأميركية من كوريا. ويشير ديش إلى اثني عشر خلافاً في الفترة بين ١٩٨٩ و١٩٩٧، حيث فرض العسكريون موقفهم في سبعة منها، وفي أربعة منها، تمكّن الرئيس من فرض موقفه، وفي القضية الأخيرة تم التوصل إلى حل وسطي بين الجانبين، وهي القضية المتعلقة بالقيود على المرأة في الجيوش[1].

وفي العام ١٩٩٣، راح راسيل ويغلي يشق الطريق أمام مناقشة ما أسماه بعض الأكاديميين لاحقاً مدرسة الأزمة (Crisis School)، عند نشره مقالة ختمها بالتنبيه التالي: «يواجه مبدأ التحكم المدني بالعسكريين في الولايات المتحدة مستقبلاً غامضاً»[2]. وأتت بالاتجاه نفسه، تصورات كلّ من كون ولوتواك[3]. يلتقي المنظرون الثلاثة في تحليل المواقف المختلفة لرئيس هيئة الأركان العليا، الجنرال كولين باول، كمؤشرات على تضعضع أو تراخٍ في التحكم المدني بالمجال العسكري، إلى جانب التوترات الملموسة في العلاقة بين الرئيس كلينتون والقيادة العسكرية حول مسائل داخلية (قبول المثليين في صفوف الجيش)، أو خارجية (نظرية باول الخاصة بالتدخلات الدولية). وقد أطلق الكاتب بيتر فيافير على هذه المرحلة تسمية post-Cold War friction in U.S. civil-military relations، أي الإحتكاك في العلاقات المدنية ـ العسكرية في الولايات المتحدة ما بعد الحرب الباردة[4].

ونجد خلفيات الجدال، الذي أخذ مجراه على نحو أكاديمي بحت وبشكل

(١) يمكن النظر إلى ديش (١٩٩٩)، ص ١٣٥ – ١٣٩.

(٢) ويغلي (١٩٩٣)، ص ٥٨.

(٣) كوهين (١٩٩٤) و لوتواك (١٩٩٤).

(٤) فيافير (٢٠٠٣)، ص ٢٨٤.

رئيسي على صفحات مجلة «القوات المسلحة والمجتمع» (Armed Forces and Society)، في المواقف والأطروحات الرائدة لكل من هانتنغتون وجانوفيتش، والتي يجدر تحليلها الآن قبل الخوض في السجال الحاصل أخيراً.

التصوران الرائدان: هانتنغتون وجانوفيتش

رأى هانتنغتون أن تعريف المهنة العسكرية بـ «إدارة العنف»، لا يتماشى بحسب وجهة نظره مع القيم والمبادىء المدنية المنبثقة عن الليبرالية. وعليه، لا بد للجيش من أن ينعزل عن المجتمع المدني ليكون كفوءاً وفعالاً، وأن يغرس قيمه ومفاهيمه الخاصة ويربي الجنود على العقلية الأخلاقية الخاصة به، كما رأى أن التبعية والخضوع الضروريين للسلطة المدنية ينبعان من صلب الاحترافية العسكرية الخاصة التي تتضمن هذا المفهوم كعنصر أساسي[1].

وتبعاً لهذا التفكير المنطقي، بلور هانتنغتون مفهوم التحكم المدني الموضوعي، واعتبره خاصية وميزة للديمقراطيات الصناعية، ويعني بحسب صياغته في العام ١٩٩٥:

١. مستوىً عالٍ من الاحترافية العسكرية وإقرار الضباط العسكريين بحدود صلاحياتهم الاحترافية.

٢. الخضوع الفعلي من جانب العسكريين للقادة السياسيين الذين يتخذون القرارات الرئيسية في السياستين الخارجية والعسكرية.

٣. الاعتراف والإقرار من جانب هذه القيادة لمجال صلاحية واستقلالية الاحترافية للعسكريين.

(١) «السياسة هي خارج نطاق المنافسة العسكرية، وإن مشاركة ضباط الجيش في السياسة هي تلغيم لطريق مهنيتهم، وحد من كفاءتهم المهنية وتقسيم للمهنة ضد مصلحتهم نفسها واستبدال للقيم المهنية بقيم غريبة. يجب أن يبقى الضابط العسكري سياسياً محايداً». هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٧١.

٤. وكنتيجةٍ عامةٍ، التقليص لأقصى الحدود من التدخل العسكري في السياسة والتدخل السياسي في الشؤون العسكرية[١].

كمفهوم معاكس، تفتقت قريحة هانتنغتون عن تسمية التحكم المدني الذاتي، ويعني به ذاك التحكم ذات الطبيعة المباشرة، الساعي إلى تعظيم السلطة المدنية، وهو بصفة عامة مسألة مستحيلة، إذا أخذنا بالاعتبار تعارض المصالح بين التكتلات المدنية المختلفة. ولننظر إلى الطرح انطلاقاً من كلماته: «يحقق التحكم المدني الذاتي مرماه النهائي بتمدين العسكريين، جاعلاً منهم مرآةً للدولة. في المقابل، يبلغ التحكم المدني الموضوعي هدفه النهائي بعسكرة العسكريين، جاعلاً منهم أداة في يد الدولة»[٢].

وظهّر هانتنغتون ذلك بوضوح، بقوله: «إن جوهر التحكم المدني الموضوعي هو الإقرار بالاستقلالية الاحترافية للعسكريين، في حين أن جوهر التحكم المدني الذاتي هو رفض هامش الاستقلالية العسكرية»[٣]. ووفق ذلك، فإن العنصر الجوهري في النقاش اللاحق يتمثل في هذا التعريف للاحترافية، والرابط الذي عرض له الكاتب كمسألة لا جدال فيها بين الاحترافية والخضوع للسلطة المدنية، والقول إن معضلة العلاقات بين المدنيين والعسكريين تجد حلاً لها إذا كان هؤلاء محترفين، باعتبار أن المهنة العسكرية تعني قبولاً للفوقية المدنية، ما يعادل طرح حجة تدور في حلقة مفرغة هي أقرب إلى التمنّي منها إلى توصيف الواقع، وعلى وجه الخصوص في حالات بلدان عانت من حكم الدكتاتوريات العسكرية ولا يمكن اعتبارها من الديمقراطيات الموطّدة. في كتاب كلاسيكي آخر، أعرب س. ي. فاينير عن أن تقبل مبدأ الفوقية المدنية لا يشكل جزءاً من مفهوم الاحترافية العسكرية. وبعد تعداد جملة من الدوافع لنشوب نزاعات مع السلطات المدنية،

(١) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٩ - ١٠.

(٢) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٨٣.

(٣) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٨٣.

انطلاقاً من طبيعة المهنة العسكرية نفسها، انتقل فاينير إلى التوكيد: «الاحترافية ليست ما يعرّفها هانتنغتون، وليست الوحيدة، أو حتى ليست القوة الرئيسية التي تكبح رغبات التدخل لدى العسكريين. ويجب، للحؤول دون هذه الرغبة الجامحة، أن يكون العسكريون قد تشبّعوا بمبدأ فوقية السلطة المدنية. لكن هذا لا يشكل جزءاً من تعريف الاحترافية، وهي، في حد ذاتها، مادة منفصلة ومختلفة»[1]. وبالتعرض لهذه القضية، اتصف ج. صاموئيل فيتش بوضوح أكبر في عرضه: «... على الصعيد الأميركي اللاتيني، قادت الاحترافية العسكرية العالية إلى مستويات أعلى من التدخل العسكري المؤسساتي في السياسة وإلى مستويات أعلى من الاستقلالية العسكرية»[2].

أشار فيافير إلى أن مقترح هانتنغتون هو مجرد تعريف أكثر منه علاقة فعل ـ رد فعل، ويمكن إيجازه في سلسلة من أربع فرضيات:

- الفرضية ١: تتغير نماذج التحكم المدني لتتناغم مع التغيرات الإيديولوجية المحلية، في المؤسسات الشرعية وفي التهديد الخارجي.
- الفرضية ٢: لا يمكن لمجتمع ليبرالي (مثل المجتمع في الولايات المتحدة) أن يفرز سلطة عسكرية كافية لتبقى وتستمر في الحرب الباردة.
- الفرضية ٣: يفقد العسكري المحترف قدراً من احترافيته كلما تعرضت للانتهاك وخروقات الاستقلالية في المجال العسكري.
- الفرضية ٤: يبقى العسكري المحترف دوماً تحت سطوة السلطة المدنية وخاضعاً لها.

بحسب فيافير، إن هذه الفرضيات ليست قابلة للتحقق من صحتها إذا لم تتم مقارنتها مع الواقع. ولهذا، اقترح تصنيفاً جديداً يميز بين التحكم بالإنابة، وهو ما يشابه عملياً التحكم الموضوعي الذي طرحه هانتنغتون، ويعني «منح العسكريين

(١) فاينير (١٩٧٦)، ص ٢٤.

(٢) يمكن النظر إلى فيتش (١٩٩٨)، ص ٣.

الاستقلالية الضرورية لتحديد العمليات التي هم خبراء فيها»، والتحكم الحيوي (assertive control)، الذي يتضمن في آن معاً التفاعل بين التدخل المدني والاحترافية العسكرية، وبهذا تتحقق أربعة شروط: ١) هناك فارق واختلاف بين المؤسسات المدنية والعسكرية، و ٢) العسكريون غير معنيين بالسياسة المحلية ولا ضلوع لهم في أمورها، و ٣) لا يقبل المدنيون بالتقسيم التقليدي للعمل مع العسكريين ولهذا، هم معنيون بالعمليات العسكرية أيضاً، و ٤) وجود مستوى عالٍ من التأزم بين المدنيين والعسكريين[1].

ورأى إليوت كوهين أن نظرية التحكم الموضوعي لا تفي الغرض في توصيف ما حدث وما يمكن أن يحدث؛ وأن عامل النجاح في أغلبية النزاعات المسلحة يأتي مترافقاً مع تحكم ذاتي مكثف يرفض فصل القطاع العسكري أو الإستراتيجي عن المجال السياسي: «حالات الزعامة الأقوى في أزمنة الحرب في الدول الديمقراطية، مثل إدارة لينكولن للدفاع عن الاتحاد في زمن الحرب الأهلية الأميركية، أو تعامل بن غوريون في حال سياسة الحرب الإسرائيلية من أجل البقاء، لا تكشف عن شيء يمكن أن يتشابه مع الفصل المتحجر الذي تمليه النظرية «الاعتيادية» [أي نظرية هانتنغتون] للعلاقات بين المدنيين والعسكريين»[2].

عملياً، لا تقدم نظرية هانتنغتون أي مساعدة لتوجيه التحكم المدني في مسيرة الانتقال نحو الديمقراطية، ولا تحدد ما يجب عمله عندما لا يتضمن مفهوم العسكريين لمهنتهم أي قبول لفوقية السلطة المدنية. وقد وصف آرثر د. لارسون[3] هذه النظرية بالجمودية، بمعنى أنه عندما يدافع عن انعزالهم عن قيم المجتمع وتأثيراته، لا يترك أي مجال للتفاعل مع تطور المجتمع الذي تنتمي إليه القوات المسلحة. أهي إذن

(١) فيافير (١٩٩٥)، ص ١٢٣ و (١٩٩٦a)، ص ١٦٣. في عمل سابق، يحدد التعريف وكأنه تحكم مدني مباشر بالعسكريين، وبشكل خاص بالعمليات العسكرية. راجع فيافير (١٩٩٢)، ص ٧.

(٢) كوهين (٢٠٠٢)، ص ٢٢٩ - ٢٣٠.

(٣) راجع لارسون (١٩٧٤)، ص ٦٧.

العوامل التي يجب أن تتحكم في مسار تطور المهنة؟ من العبث القول إن تطور القوات المسلحة يمكن أن يكون مسألة محصورة بالمؤسسة العسكرية.

تطرح مشكلة التحكم بالعسكريين نفسها بشكل كبير، عندما لا تكون لدى هؤلاء ارتباطات بالقيم الديمقراطية، أو بكل بساطة عندما لا يشاركون المجتمع الذي ينتمون إليه القيم والمعتقدات الأساسية ذاتها. ومن هنا، يتبدى عقم نظرية هانتنغتون، باعتبارها صالحة فقط، في أحسن الاحوال، في تلك الظروف التي يتقبل فيها العسكريون الديمقراطية وضرورة الفوقية المدنية. وفي ما تبقى من الظروف، فإن الاستقلالية العسكرية تشكل خطراً كبيراً على الديمقراطية، والسياسة الواجب اتباعها والحال هذه، هي دفع عملية تقريب العسكريين إلى قيم المجتمع المدني ومبادئه، وفق ما أشار اليه عن غير قصد موريس جانوفيتش.

أما هانتنغتون، فقد أبرز، بوضوح شديد، الطابع الإيديولوجي لمقترحه: «المعضلة الشائكة إيديولوجية، وهي العقلية الأميركية الساعية لفرض حلول ليبرالية في حال القضايا العسكرية، كما في حال الحياة المدنية. وشكّل هذا المنحى المسلكي في العقلية، التهديد الاخطر للأمن المحلي الأميركي»[1]. هذا ما نراه معكوساً بوضوح في الفقرة الأخيرة من كتاب هانتنغتون، عندما يقول: «اليوم يمكن لأميركا أن تتعلم من ويست بوينت (West Point) أكثر ممّا يمكن لويست بوينت أن تتعَلّمه من أميركا. فعلى كاهل الجنود، حماة النظام، يقع عبء مسؤولية ثقيلة. والخدمة الجليلة التي يمكن أن يسدوها في هذه الحال، هي البقاء على الوفاء للنفس، وأداء الخدمة بصمت وشجاعة في المجال العسكري. فإذا أنكروا الروح العسكرية وتخلوا عنها، فإنهم أولاً يدمرون أنفسهم وأخيراً أمتهم»[2]. وعلى ضوء هذا المحتوى الإيديولوجي الواضح، يصعب اليوم فهم أسباب المستوى الواسع للقبول أكاديمياً لنظرية هانتنغتون، وإن تميزّت دراسته الرائدة بجودة عالية في التفسير والبيان.

(١) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٤٥٧.

(٢) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٤٦٦.

وعند دراسة المهنة العسكرية، نجد أن منظور موريس جانوفيتش يتعارض عملياً مع منظور هانتنغتون، حيث من الواضح أنه لم يضع بحثه رداً على مواقف هانتنغتون. وينطلق جانوفيتش من مقولة «إن استخدام القوة في العلاقات الدولية شهد تعديلات جمة بحيث يجوز الحديث عن قوات شرطة أكثر منه عن قوات عسكرية»[1]. لذا هو يركز اهتمامه على تطور المهنة العسكرية وتوجهها نحو الخدمات ذات الطابع البوليسي، وهو ما حدّده على النحو التالي: «تصطبغ المؤسسة العسكرية تدريجياً بصفة قوة بوليسية عندما يجري إعدادها باضطراد للنزول سريعاً إلى ميدان العمل، وتلتزم باستخدام القدر الأدنى من القوة والبحث السريع عن العلاقات الدولية بدلاً من السعي لتحقيق الانتصار، ومردّ كل هذا لكونها تسنّمت موقفاً عسكرياً هدفه الأسمى هو تأمين الحماية»[2]. ويعتبر جانوفيتش أن هذا التوجه «يسمح (للمهنة العسكرية) بأن تتمّ التزاماتها في ما يخص صون الأمن القومي ويوفر أساساً جديداً للتحكم السياسي المدني»[3].

وفي رأي جانوفيتش، أن التحولات العميقة التي شهدتها القوات المسلحة، وخصوصاً عقب الحرب العالمية الثانية، تعود في أصولها إلى التحولات الاجتماعية الطارئة وتأثيرها الهائل على المهنة العسكرية. وهذا التأثير لا يمكن أن ينحصر فقط في تعيين مهام جديدة للجيوش، بل يفترض تحولاتٍ في التنظيم العسكري، وحتى إملاء تغيرات في صلب قيم المؤسسة ومفاهيمها. وفي نهاية المطاف، يُفترَض الاقتراب من هيكليات المجتمع المدني وأعرافه، أو، على حد تعبيره، «التداخل بين المؤسسات العسكرية والمجتمع المدني»[4]. ومن ثم، يصف وقع التحولات الاجتماعية على المهنة العسكرية انطلاقاً مما أسماه خمس فرضيات أساسية.

---

(١) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٤١٨.

(٢) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٨٠.

(٣) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص IX.

(٤) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٥٥.

الفرضية الأولى هي تغير السلطة التنظيمية، وتفترض «نقطة انعطاف من الهيمنة الاستبدادية إلى ثقة أكبر في التعامل، والإقناع والإجماع بين مختلف المجموعات»[1]. تعني الانتقال من المطالبة بالانضباطية الصارمة إلى مراكمة عوامل التأهيل، والتحفيز والمبادرة.

والثانية، هي تقليص فوارق التوصيف بين النخب العسكرية والمدنية باعتبار أن «مهام الجيش الجديدة تتطلب انصراف الضابط المحترف إلى التطوير المتواصل لمعارفه وتوجهاته المشتركة كإداري وقائد مدني»[2]، ومن بينها، التقنيات التنظيمية، والقدرات على التفاوض، وحتى إتقان العلاقات العامة.

والثالثة، هي تغيير طبيعة تجنيد الضباط لتشمل عناصر من القاعدة الاجتماعية الضيقة الراقية نسبياً، إلى القاعدة الاجتماعية الأوسع لتكون أكثر تمثيلاً لفئات السكان.

والرابعة، تتعلق بأهمية ركائز المناهج التعليمية بمعنى أنه إذا كانت المناهج التعليمية التقليدية، المنجزة بمهارة، تقود إلى الدرجات العليا في المهنة العسكرية، فإن نواة النخبة، التي تقتضي بحكم الضرورة آفاقاً تجديدية ومهارات سياسية، لا بد أن تكون من أولئك العسكريين المحترفين من ذوي الدراسات والمناهج التعليمية غير التقليدية.

والفرضية الخامسة، تتعلّق بمسألة التربية على العقائد السياسية. يعتبر جانوفيتش أنه، عند التحقق من نمو المؤسسة العسكرية لتصبح مؤسسة إدارية هائلة الحجم والأبعاد بمسؤوليات سياسية متعاظمة باستمرار، «يحدث تشوه في مفهوم العسكريين حيال ذواتهم، والشرف الذي تحلوا به تقليدياً». وكذلك، «إن التربية الجديدة، على ما يبدو، تنتظم لتلقين العسكري المحترف أفكاراً معينة حول عدد من الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية، يشعر أنه ملزم باستيعابها نتيجة للدور الجديد

(١) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٨.

(٢) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٩.

الملقى عليه، بعد أن كان يعتقد في الماضي، أنه يتوجب عليه التزام سلوك اللامبالاة نحوها»[١].

ونتيجة للتغيّرات السابقة، تحدث تحولات في المهنة العسكرية تنتقل من الموقف التقليدي للمحارب البطل إلى وظيفة يمكننا وصفها بقيادية ـ إدارية، مما يجعلها تقلّد باطّراد كبريات المؤسسات البيروقراطية ذات الطبيعة غير العسكرية، وتعني التحوّل تدريجياً نحو تمدين الجيش[٢]. ولا يقترح جانوفيتش إذابة الصفات المميزة للعسكريين، وإنما خلطة جديدة أو توازناً في عناصر تعريف المهنة: «لقد قلّص التغيّر في المعارف التي تتطلبها اليوم المهنة العسكرية، المسافة التي تفصلها عن المهن المدنية. فقد أصبح واجباً على الجندي المحترف أن يطوّر باستمرار المزيد من المعارف والتوجهات التي هي من صلب مواصفات الإدارة المدنية. ومع هذا، إن فاعلية المؤسسة العسكرية تعتمد على المحافظة على التوازن الملائم بين الفنيين العسكريين، والقادة الأبطال والمسؤولين عن الإدارة العسكرية»[٣].

ويصف جانوفيتش، بصورة حيوية، الأثر البالغ لهذه التحولات في حياة العسكري الأميركي المحترف: «كان هذا التحول مثيراً وهائلاً بالنسبة لأولئك الضباط الذين استمروا في الخدمة الفعلية منذ نهايات الحرب العالمية الثانية، وخصوصاً أن تعديلاتٍ كثيرة طرأت على نظام القضاء العسكري، جعلت هوامش واسعة من حياة العسكريين وممارساتهم خاضعة للبتّ فيها من المحاكم المدنية. واكتسب أهمية بالغة، قرار تعريف وردية العمل في الثكنات الحربية وتكييف أنشطة العمل مع دوام من الساعة الثامنة صباحاً حتى الساعة الخامسة عصراً، الأمر الذي أضفى سمةً واضحةً

(١) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ١٢- ١٣.

(٢) يمكن النظر بهذا الصدد إلى ملخص في هارييس - جينكيس وموسكوس (١٩٨٤)، ص ٥٢. وجانوفيتش (١٩٩٠)، ص ٤٦، إذ تم طرحه على النحو التالي: «ليس هناك شك في أن السمة البارزة للجيش هي الزيادة الهائلة الإجرائية في التناسب بين الافراد والموارد المخصصة للقضايا التقنية واللوجيستية والإدارية، التي تشكل في الواقع منظمة لها ارتباط مع الحياة العسكرية منذ زمن بعيد».

(٣) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٤٢٤.

للمنظومة العسكرية كمؤسسة. وقام الجيش بالتركيز، بصورة خاصة مميزة، على مسألة القيادة والأداء في أساليب العمل، بهدف تقليص المسلكية الاستبدادية والتعسفية. وفي هذا الاتجاه، أجريت دورات ومحاضرات تثقيفية خاصة حول العلاقات الإنسانية والعرقية والانحرافات المسلكية. وتعتبر قلة من الضباط وضباط الصف، وباقتناع تام، أنه تم التمادي في هذه التغيرات وأن فيها نزعة مُبالغاً بها لإضفاء طابع مدني على المؤسسة العسكرية»[1].

وفي هذا السياق، ينصرف جانوفيتش إلى بحث التحكم المدني، ويدافع عن هذا الجانب على مدار عمله: «يوفّر الإقرار بالمواصفات المتخصصة والمميزة للمهنة العسكرية، قاعدة واقعية للمحافظة على الفوقية السياسية المدنية من دون النيل من الاستقلالية المهنية الضرورية»[2].

بيد أنه، بعد أربعة عشر عاماً من نشر عمله، انصرف جانوفيتش إلى تحليل الآثار التي تترتب على فرضياته هذه من جرّاء إلغاء الخدمة العسكرية والانتقال بالكامل نحو جيوش مأجورة وطوعية. واستخلص بروز عواملٍ تُعيق الالتقاء والتفاهم بين القطاعين العسكري والمدني في المجتمع. وفي الفترة التي عالجها جانوفيتش (١٩٧٤)، كان من الصعب فصل عواقب حرب فييتنام عن تلك المترتبة عن إلغاء الخدمة العسكرية، مما قاده عند تقييم الوضع إلى استخلاصات أكثر تطرفاً مما يمكن أن يحدث اليوم. وفي تاريخ قريب، أكد تشارلز موسكوس استمرارية ظاهرة تحول المهنة العسكرية، وأنه في الظروف اللاحقة لنهاية الحرب الباردة، والتي أسماها مرحلة ما بعد الحداثة، استمر اقتراب المهنة العسكرية، في طبيعتها، من مواصفات وركائز سلوك المؤسسات المدنية واستمر التداخل والتشابك بين المجالات المدنية والعسكرية سواء من الناحية الهيكلية البنيوية، أو من الناحية الثقافية[3].

---

(١) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٥١.

(٢) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ١٥-١٦.

(٣) موسكوس (٢٠٠٠)، ص ٢. ملاحظة إستخدام التعبير ذاته بالضبط «الاختراق الداخلي» والذي كان قد استخدمه جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٥٥.

ومن أوائل التحليلات وأكثرها وضوحاً في مقارنة مواقف هانتنغتون وجانوفيتش هي التي عرض لها آرثر لارسون[1] والمنشورة في العام ١٩٧٤، وبأفقٍ كافٍ لرصد معضلة العلاقات المدنية ـ العسكرية الناجمة عن حرب فييتنام. ينطلق لارسون في تحليله من دفاع الكاتبين السابقين عن فكرة أن للمهنة العسكرية مواصفات معينة تسهم في فاعليتها كما وفي خضوعها وتبعيتها للسلطات المدنية. بيد أن لارسون يدافع عن فكرة أن المهنة العسكرية لا يمكن أن يُقبل تصنيفها مهنة تشاركية وحسب، كالمحاماة أو الطب، كونها لا تتمتع بإحدى المزايا الجوهرية للمهنة: الاستقلالية أو الإدارة الذاتية المستقلة للمهنة.

وعلى هذا الأساس يصيغ لارسون مفهومين للمهنية: الأول، وهو مفهوم المهنية البراغماتية نتيجة مصالحة المهنة العسكرية وتوفيقها مع تقليد الفوقية المدنية، وتتألف من احتياجات المجتمع، وتكييفها مع ما تتطلبه المهنية العسكرية وترضى به، وما تفرضه عقلية المهنية العسكرية كوسيلة لضمان فاعلية مهمتها ونجاحها. ويرتبط هذا المفهوم بمواقف موريس جانوفيتش.

والثاني، وهو مفهوم المهنية الخالصة الأقرب إلى مواقف هانتنغتون، حيث ترتبط المهنية العسكرية بالقيم والمبادىء العسكرية وحكم العسكريين بأنفسهم على ذاتية فعاليتهم، وبالتالي، لا يعتريها شعوراً عاماً بالعلاقة مع الوقائع الاجتماعية والسياسية للمجتمع.

لكنه يبتعد أيضاً عن هانتنغتون، عندما يطبق على المجال العسكري مفاهيم التحكم الخارجي والتحكم الداخلي المُعتَمدة لتحليل الجوانب البيروقراطية. وما هذه، إلا مفاهيم بسيطة وقابلة للمناظرة مع سواها من المهن، ولو أنها تقحم ارتباكاً ما عند استخدام دلالاتٍ مغايرة لتوصيفي موضوعي وذاتي. إن التحكم الخارجي هو ذلك التحكم المفروض من السلطة التشريعية، أو التنفيذية، أو القضائية، أو من مجموعات اللوبي المختلفة. أما التحكم الداخلي فيستند إلى القيم والأعراف المقبولة

(١) لارسون (١٩٧٤).

والمعمول بها من قبل أعضاء بيروقراطيين، انطلاقاً من حدسهم بما هو صحيح وممكن. ويمكن للتحكم الداخلي، بدوره، أن يكون تحكماً داخلياً موضوعياً، وهو المستند إلى قيم وأعراف علمية وفنية ومهنية، وتحكماً داخلياً ذاتياً، مستنداً إلى القيم الاجتماعية والأخلاقية والسياسية.

وقد لحظ لارسون تحديداً، عدم التناسب في المفاهيم والموقف المعروض من قبل هانتنغتون مع المجال العملي للتحكم العسكري. ولهذا، كان استخلاصه واضحاً: «إن المهنية البراغماتية المطروحة من قبل جانوفيتش، هي الوحيدة التي تؤمن القاعدة الملائمة للتحكم الموضوعي من دون إلحاق الضرر بالتحكم الذاتي»[1]. ومن المثير هنا أيضاً، نبذه لفكرة الالتزام المطروحة من قبل تشارلز موسكوس حين يقترح تقبل «التعددية العسكرية»، بحيث لا يتموضع الجيش بشكل متجانس في نقطة بين القطبين التقليدي والمدني. وبالأحرى، إنه يقضي على هذا التجانس بوجود قطاعات الفنيين وعاملي القطاعات الصحية أو اللوجستية أو الإدارية، ليضعهم في موقع أقرب إلى القطب المدني، من جهة، وقطاعات العاملين في الأسلحة المتنوعة أو الوحدات القتالية التي تكون أقرب إلى القطب التقليدي، من جهة أخرى. ويدافع لارسون عن ضرورة تفادي المهنة العسكرية المتعددة القطاعات، ليقربها بشكل شمولي من مهامها الجديدة وعملية التمدين التالية[2].

الجدل الحديث بشأن التحكم العسكري

وإذ يخصص جانوفيتش مساحةً واسعةً من عمله لتحليل مسلكية الجيوش كمجموعات ضغط ووسائل تحكم يمكن للسلطات المدنية استخدامها، فهو لا يوفر عناصر نظرية كثيرة لتبيان الوسيلة الكفيلة بضمان التحكم العسكري على المستوى المؤسساتي[3].

(١) لارسون (١٩٧٤)، ص ٦٩.

(٢) راجع موسكوس (١٩٨٥). كان قد نشر هذا المقال لأول مرة في العام ١٩٧٢.

(٣) راجع فيافير (١٩٩٦a)، ص ١٦٥.

في المقابل، وكما أشرت سابقاً، نُشرت في العقد الأخير إسهامات متعددة حول مسألة التحكم المدني بالقوات المسلحة، مرتكزة في تحليلاتها على الوضع الأميركي، وركّزت الإسهامات الأولى في أولوياتها على الطابع التنظيمي والكشف عن تلك المواقف للقيادات العسكرية التي يرون فيها تعارضاً مع الطاعة اللازمة للسلطة المدنية. وفي مجالٍ لاحقٍ، تأتي بعض الإسهامات النظرية محاولةً تفسير مسار تطور العلاقات المدنية ـ العسكرية.

ومن بين جملة المقالات الأولى، تبرز المقالة المنشورة للمؤرخ راسيل ويغلي، كردة فعل على نشر قرار تنصيب الجنرال كولين باول[1]، الذي، في نظره، يشكل تعدّياً على المبدأ القائل بأن المدنيين يقررون السياسة والعسكريين ينفذونها. وانتقد ويغلي بشكل خاص موقف باول المعارض للتدخل العسكري في البوسنة مستنداً إلى حجة هي أن «الاستخدام الأفضل للقوات المسلحة لا بد أن يكون لتحقيق الانتصار الحاسم»[2]. وراح ويغلي يؤكد، بالوقت نفسه، أن أطروحات باول سياسية أكثر منها مهنية وأن «البوسنة يمكن اعتبارها عن جدارة ذلك النوع من الحالات التي يحبذ فيها استخدام القوة المحدودة أكثر من القوة اللامحدودة»[3]. وليشرح التدهور الواضح في العلاقات المدنية ـ العسكرية بمجرد انتهاء الحرب الباردة، يشير ويغلي إلى ثلاثة عوامل:

- حرب فييتنام و «أثرها سمّ زعاف» على العلاقات المدنية ـ العسكرية.
- قانون جولدووتر ـ نيكولاس الذي يعظّم شخصية رئيس هيئة الأركان المشتركة.
- في الواقع، تستند الفوقية المدنية إلى مفهوم حرفية عسكرية وليد

(١) ربطاً بمقالة «واي جينيرالس غيت نيرفوس»، المنشور في النيويورك تايمز، ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢.

(٢) باول (١٩٩٢)، ص ٤٠.

(٣) ويغلي (١٩٩٣)، ص ٢٩.

القرن التاسع عشر، ويتعسّر تكييفه على معطيات الولايات المتحدة الحالية كقوة عظمى.

وفي هذا الصدد، طرح ريتشارد هـ. كون في العام ١٩٩٤ أنه، منذ عقد الخمسينيات، وحتى حينه، «سُجّل التدهور الأكبر في التحكم المدني خلال فترة قيادة الجنرال باول»[١]. وبوسع كون أن يضيف إلى مقالة كولين باول المنتقدة من قبل ويغلي، ما نشره بعد ذلك ببضعة أسابيع في مجلة فورين أفيرز (Foreign Affairs)[٢]، حيث يقدّم في الجزء الأخير من مقالته عرضاً مفصلاً لرؤيا تعريف التحكم المدني للعسكريين، ويطوّر هذا التعريف بعد ثلاث سنوات في بحثٍ جديدٍ، ليؤكد أن التحكّم المدني هو مجرد عملية وليس حقيقة واقعة، ويضيف أيضاً «أن المشكلة الحقيقية للتحكم المدني هي الثقَل أو التأثير النسبي الذي يمكن للعسكريين ممارسته في قرارات الحكومة، أن المشكلة لا تتعلّق بالسياسة العسكرية والحرب وحسب، وإنما أيضاً برسم معالم السياسة الخارجية، بل والسياسات الدفاعية والاقتصادية والاجتماعية»[٣].

وفي مجال الإسهامات النظرية، يمكننا ذكر واحدة من الأوائل، وهي نظرية التوافق (Theory of Concordance) لريبيكا ل. تشيف، وفيها تنتقد ما تسميه النظرية الحالية أو الفصل المؤسساتي، وبالأحرى نظرية هانتنغتون، لتعتبرها في المقام الأول مرتبطة بالتاريخ والثقافة الأميركيتين؛ وبالمقام الثاني، مفرطة في التركيز على المؤسساتية، مزدرية للعوامل الثقافية، والقيم والرؤيا التي يمتلكها المواطنون تجاه المهام العسكرية، كما وقناعات العسكريين أنفسهم بأعمالهم. وتقترح تشيف بديلاً نظرية التوافق، لتبني حجتها الرئيسية على الآتي: «إذا ما حقق العسكريون، والنخب السياسية، والمجتمع، توافقاً على أربعة مؤشرات، عندها تنخفض إلى أقصى الحدود

(١) كوهين (١٩٩٤)، ص ٩.
(٢) يمكن النظر إلى باول (١٩٩٢)، ص ٣٢.
(٣) أنظر إلى كوهين (١٩٩٤)، ص ١٦.

احتمالات التدخل العسكري المحلي»[1]. والمؤشرات الأربعة التي يجب أن يتحقق فيها التوافق هي، بالتسلسل، على النحو التالي: التركيبة الاجتماعية لسلك الضباط، عملية بلورة واتخاذ القرارات السياسية، أسلوب التجنيد، وما تسميه تشيف «الطراز العسكري» ويعرّف كتعابير خارجية للعسكريين والمسلكيات الذهنية والعقلية المرتبطة بها[2].

لا تفترض نظرية التوافق توكيداً لمقولة «التداخل» التي ذكرها جانوفيتش، وإنما مناشدة لدفعها: «بخلاف النظرية السائدة، التي تشير إلى الفصل بين المؤسسات العسكرية والمدنية، فإن نظرية التوافق تشجع على التعاون والتفاعل بين العسكريين، والمؤسسات السياسية، والمجتمع بشكل عام. وبتعبير آخر، فإنها (أي نظرية التوافق) لا تفترض ضرورة وجود مساحات منفصلة مدنية وعسكرية لتجنب التدخل العسكري الداخلي. على العكس، يمكن تجنب هذا الاحتمال في حال تعاون العسكريون مع النخب السياسية والمواطنين»[3].

وفي ما يخص أهداف هذا البحث، إن نظرية تشيف تطرح علينا ثلاث ملاحظات. في الأولى، يتعلق الأمر بمقترح التحكم الذاتي وإذابة الفواصل بين ما هو مدني وما هو عسكري، وهي في هذا الاتجاه، وإن لم تختلف كثيراً عما أسماه هانتنغتون منذ أربعين سنة نظرية والانصهار والاندماج السياسي ـ العسكري، تفتح الأبواب مجدداً على المفهوم الوحيد الواقعي لمعنى التحكم، والذي أسماه هانتنغتون الذاتي[4].

وفي الثانية، تُدرِج في تحليلها عاملاً ثالثاً وهو المواطنة، لتغني رؤيا المعضلة،

(١) تشيف (١٩٩٥)، ص ١٢.

(٢) تشيف (١٩٩٥)، ص ١٥.

(٣) تشيف (١٩٩٥)، ص ١٢.

(٤) اعتبر هانتنغتون أنه يمكن التعبير عن نظرية الانصهار بطريقتين، المطالبة في الأولى بأن يضمِّن القادة العسكريون فكرهم عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية، وفي الثانية بأن يتولى القادة العسكريون مسؤوليات لم تكن ذات صفة عسكرية. راجع هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٣٥١-٣٥٣، وويلز (١٩٩٦)، ص ٢٧١.

وتسمح بدراسة أسس العلاقات المدنية ـ العسكرية الديمقراطية وركائزها، على نحوٍ يذهب بها إلى ما هو أبعد من مجرد العلاقة المزدوجة: جيش ـ حكومة. يقترح ألفريد ستيبان التمييز بين ثلاث مساحات أو مسارات للسياسة، لدراسة مسيرة تحقيق الديمقراطية: المجتمع المدني، والمجتمع السياسي، والدولة[1]. لا تلتقي وجهة النظر هذه تماماً مع أطروحات تشيف، لكنها تتناسب وإياها عند الاشارة إلى ضرورة إدراج المجتمع في عملية تحليل العلاقات المدنية ـ العسكرية. واستدلالاً على أقواله، يعرض ستيبان لدوافع وأسباب يمكننا أن نعتبر بعضها سلبياً والبعض الآخر إيجابياً. ومن بين السلبية، «نقطة واضحة لكن لا بد من تكرارها، وهي أن قدرة العسكريين، كهيكل مؤسساتي معقّد، على بلوغ إجماع للتدخل سيحتاج للمساعدة بمقدار ما يطرق المجتمع المدني أبواب الثكنات الحربية»[2]. ومن بين النقاط الإيجابية: «أن التحكم الفعلي والمتزايد للعسكريين ولمنظومات الاستخبارات يتطلب جهداً من جانب المجتمَعين السياسي والمدني لتخويل نفسيهما بزيادة قدراتهما في التحكم»[3].

ومع إدراج المواطنين في النموذج وتوسيع حقل التحليل، ندرج أيضاً مقياساً معيارياً، يعتبر أنه لا يمكن التفكير في حالةٍ ديمقراطية بتكييف المشيئة الشعبية مع مواقف القوات المسلحة، بل إن التكيّف يجب أن يتم في كل حال من الأحوال بالاتجاهين على السواء. وتحصيل حاصل لزوم أن يتمثل ذلك في تقريب القيم والمواقف، أي، كما تسميه تشيف الطراز العسكري الذي يرغب المجتمع أن يتحلى به عسكريووه. وهذا هو تحديداً، ما يتعارض تماماً، مع ما كان يطرحه هانتنغتون في كتابه الجندي والدولة (The soldier and the State). لا بد من التركيز كثيراً على هذه

(١) ستيبان (١٩٨٨)، ص ٣-٤. في عمل لاحق و مشترك مع خوان لينز، زاد عدد ساحات العمل إلى خمس، في إشارة إلى ديمقراطية وطيدة: مجتمع مدني ومجتمع سياسي وإمبراطورية القانون وجهاز دولة ومجتمع اقتصادي. راجع لينز وستيبان (١٩٩٦)، ص ٧ - ١٥.

(٢) ستيبان (١٩٨٨)، ص ١٢٨.

(٣) ستيبان (١٩٨٨)، ص ١٤٤.

المسألة، كون تطبيع العلاقات المدنية ـ العسكرية في ظل الديمقراطية يستوجب تقارباً إلى حدٍّ ما للقيم التي يعتنقها المواطنون والمحترفون العسكريون، ولو أنها لن تتطابق بكليتها كما لا يؤمل أن تتطابق. وخلافاً لذلك الوضع، يتعزز الشعور بالعزلة أو الاستقلالية العسكرية، وبالتالي الرغبة في فرض مواقف المجموعة العسكرية، التي تعتبر نفسها حامية لقيم تفقد وزنها في سياق تطور المجتمع، ويستمر هذا الشعور حتى حين يعتبرون أنهم مدعوون لاستعادتها. ويتطرق روبرت دال أيضاً إلى هذه المسألة، ويعرض لجملة من التأملات حول الشروط الضرورية لبروز حكم الأغلبية، أو الديمقراطية: «تعتمد إمكانيات تحقيق ديمقراطية واسعة اليوم بصورة مباشرة على قوة بعض المعتقدات ليس في أوساط المدنيين وحسب، وإنما أيضاً في أوساط العسكريين على المستويات كافة»[1].

وفي كل الأحوال، إن إدراج المجتمع في التحليل مسألة ضرورية إذا ما وضعنا أنفسنا في سياق المرحلة الانتقالية أو التوطيد الديمقراطي. ولنعطِ مجرد مثال، يمكننا القول إن مستوى الدعم الاجتماعي للحكومة المنتخبة هو عامل حاسم لتحديد إمكانات التحكم العسكري من قبلها، وهو تحكم يُعنى به في المراحل الأولية من العملية الانتقالية، وبكل بساطة، يقلص من مساحات تدخل العسكريين في الشؤون السياسية.

وفي ملاحظتها الثالثة، من الملائم الإشارة إلى أن الغرض من مقترح تشيف هو اتقاء التدخل العسكري أو اقتراح سياسات تجعله محتمل الحدوث. وبالتالي، يتعلق الأمر بمفهوم ذات محدودية أكبر بالمقارنة مع التحكم العسكري، ويعني بعداً تراتبياً وقيادياً توجيهياً من المجال المدني نحو العسكري.

وأخيراً، لا بد من التنبه إلى المجازفة الكامنة في هذا النوع من التحليلات، وخصوصاً عندما نبالغ في تقدير الصفة المؤسساتية للقوات المسلحة، فإذا اعتبرنا

---

(١) دال (١٩٧١)، ص ٥٠، تم الاستشهاد به من قبل ستيبان (١٩٨٨)، ص ١١١.

القوات المسلحة عاملاً له دينامية مباشرة في العلاقات الاجتماعية والسياسية مع المجتمع المدني أو الدولة، يجدر بنا الاشارة تحديداً إلى مواصفات يجب تلاشيها مع مرور الوقت لبلوغ العلاقة الصحيحة للجيوش مع المؤسسات، في ظل الديمقراطية. وفي حالة الديمقراطية، لا تمثّل القوات المسلحة مؤسسة تتحاور مع الدولة أو المجتمع السياسي أو المدني: يجب أن تكون قطاعاً من الإدارة بمهام وتنظيم معيّنين، لكن منخرطة بالكامل في تركيبة هذه الإدارة.

ومن الباحثين الأكثر إسهاماً في هذه النقاشات، هو من دون شك، بيتر فيافير، الذي كان قد عالج التحكم المدني في موضوع التسلح النووي[١]، فقد دفعت به الصعوبات التي عانى منها الرئيس كلينتون في العلاقة مع الجيوش، نحو كتابة مقالة أولية يستخلص فيها، بعد مراجعة مواقف هانتنغتون وجانوفيتش، ضرورة التوصل إلى نظرية جديدة للتحكم المدني بالعسكريين. وبرأيه، يجب أن تجيب هذه النظرية على التحدي الذي يواجهه المجتمع في العلاقات المدنية ـ العسكرية، وهو ليس سوى التوفيق في ضرورة وجود جيوش بطاقات وإمكانات كافية، لتنفيذ المهام التي يتطلبها منها المجتمع، أي بقوات مسلحة لا تقوم بعمل ما إلا مؤتمرة من السلطة المدنية. وبتعبير آخر، إن المعني هو حسم التناقض بين ضرورة أن يكون المجتمع محمياً بالقوات المسلحة، وأن يكون محمياً من هذه القوات. ويعالج فيافير هذه المسألة كحالة خاصة في إطار المشكلة العامة للهيئة السياسية: «كيفية ضمان تنفيذ عميلك لإرادتك، وخصوصاً عندما يكون عميلك ممتلكاً لسلاح، وبالتالي مزوداً بقدرة أكبر لفرض مشيئته من التي تمتلكها أنت في المقابل»[٢].

وها هو، لا يحدّد نظرية بديلة لكنه يقترح معالم تستدعي البحث. المعْلم الأول، أن النظرية يجب أن تنطلق برؤيا تميّز بوضوح بين المجالات المدنية والعسكرية. وهذا ما يفسح المجال أمام كيل الانتقادات لإسهام تشيف، بالإشارة إلى أن الفصل بين

(١) فيافير (a١٩٩٦).

(٢) فيافير (a١٩٩٦)، ص ١٤٩.

المجالات على الصعيد النظري لا يحول دون التقائها على الصعيد العملي. ويتمثّل المعلم الثاني في ضرورة أن تتولى النظرية شرح العوامل التي تقودنا إلى تحديد صيغة يمارس بموجبها المدنيون تحكمهم بالعسكريين. والثالث، ثمرة مباشرة لتحليله السابق لمواقف هانتنغتون، أي أن النظرية يجب أن تتجاوز مفهوم الاحترافية كعنصر توضيحي حساس. وهنا يشير إلى أبراهامسون الذي عبّر، على غرار فاينر، عن قناعته بأن الاحترافية لا تضمن الخضوع للسلطة المدنية. وبرأي أبراهامسون، فإن المؤسسة العسكرية تغرس قناعات ذاتية داخلية حيال بعض القيم القومجية والمحافظة بما يجعل المؤسسة العسكرية أكثر تشبعاً بالميل للمقاومة عندما تقع الاختلافات في المواقف مع المدنيين[1]. وحيال هذه النقطة بالذات، يتسم موقف فيافير بالوضوح الشديد: «مع ذلك فمن زاوية المقارنة، نجد أنه لا مجال لتماسك وبقاء فرضية المساواة بين الاحترافية والخضوع للأمرة المدنية»[2]. أما المعلم الأخير، فله علاقة بصفة المنهاجية: النظرية يجب أن تكون وليدة عملية استنباطية قبل الانتقال إلى العملية التجريبية، وذلك عبر مقارنتها بالمعلومات التاريخية.

وفي السنة عينها، نشر فيافير عملاً هو المحاولة الأولى لصياغة النظرية المقترحة من قبله، التي دعّمها باللجوء إلى التحليل الاقتصادي المصغّر لنظرية الوكالة[3].

وبعد انقضاء عامين على ذلك التحليل، قام فيافير بخطوة أخرى إلى الأمام بتطبيق نظرية اللعبة على هيكلية نظرية الوكالة التي أوردها في إسهاماته لندوة مجلة «القوات المسلحة والمجتمع» (Armed Forces and Society) المنشورة في العام ١٩٩٨. ويسعى طرحه ليكون متمّماً للطرح التقليدي الذي يعتبره متركزاً على كيفية تأثير العوامل الخارجية على العلاقات المدنية ـ العسكرية، قاصداً بالعوامل تطور التهديدات أو تطور قيم المجتمع مثالاً. ويتوخى فيافير تناول ما يسميه الأسس

(١) أبراهامسون (١٩٧٢)، ص ١٧.

(٢) فيافير (١٩٩٦a)، ص ١٦٣.

(٣) فيافير (١٩٩٦b).

المصغّرة للعلاقة، أي معاينة منطِقيّة العلاقة المدنية ـ العسكرية في ذاتها. وانطلاقاً من هذه النقطة، يطبق نظرية اللعبة لدراسة شجرة الاحتمالات وفق وجود التحكم المدني أو انعدام وجوده، وجود الطاعة أو العصيان، كشف التقصير في التنفيذ أو عدم التقصير، وعند التقصير المعاقبة أو عدمها. ويخلط كذلك هذه الاحوال مع ما يسميه عوامل خارجية، وهي كلفة التحكم المدني، وخصوصاً عندما يقوم على «الطبيعة التدخلية»، والمجازفة بفرض عقوبة أو تغريم للعسكري إذا ما حدث تقصير في التنفيذ أو عصيان. وكل هذا، يسمح بالتوكيد أن نظرية الوكالة تتكامل مع نظرية هانتنغتون، وذلك في الحالة الخاصة التي لا يحدث فيها تدخل بين الطاعة العسكرية والتحكم المدني. وتبعاً للشكل ذاته، فإن الأزمة اللاحقة لنهاية الحرب الباردة تفترض حالة من التقصير العسكري في ظل التحكم المدني التدخلي(١).

ومتأخراً جداً، لملم فيافير أعماله حول التحكم المدني بالعسكريين في كتاب واحد فأعاد تجميع نظريته وصياغتها(٢). ويسمح تحليله بإدراج تأثير العوامل الخارجية في هيكلية التحكم العسكري عبر تأثيرها ووقعها على العوامل الداخلية للنموذج. تقلّص التهديد مثالاً يمكن أن يقلّل من طبيعة التغريم التي يكون المدنيون مستعدين لفرضها في حالة تقصيرٍ في تنفيذ الأوامر، أو على الأقل إدراك العسكريين لهذه الإمكانية. وفي الوقت ذاته، الذي يمكن فيه إدراج عناصر خارجية أخرى، يمكن أن يكون السبب تمكين رئيس هيئة الأركان المشتركة، أو عدم مهارة وحنكة الرئيس كلينتون وطاقمه في التعامل مع القضايا العسكرية. ولكل هذه العوامل أثرها في ثمن التحكم المدني، وفي توقعات العقاب على عدم الإذعان أو تباعد الهوة بين ما يطلبه المدنيون من العسكريين ومع ما يرغب العسكريون في عمله. وخلاصته، أن أزمة التحكم المدني تتميز بتزامن موقف التحكم المدني «التدخلي» مع موقف آخر قوامه ازدياد عدم التنفيذ العسكري(٣).

(١) فيافير (٢٠٠٣)، ص ٢٨٤-٢٨٥.

(٢) فيافير (٢٠٠٣).

(٣) فيافير (١٩٩٨a)، ص ٤٠٨-٤٢٠.

ومع ذلك، يبيّن واقع الحال أن هذا الاستخلاص غير متجانس ويشوبه الغموض، لأنه في هذا النسق إذا صار التقصير العسكري أمراً موضوعياً، لا يحدث الشيء ذاته في حالة التحكم المدني التدخلي الذي يعطي انطباعاً سلبياً بالمقارنة مع التحكم المدني غير التدخلي. وعلينا بالتذكير، أن فيافير وضع في مقالته السابقة تعبيراً جديداً، وهو التحكم الحيوي (assertive control)، والذي يضيف إليه مفاهيم التداخل المدني والاحترافية العسكرية، من دون إيضاح الفوارق بينهما. ويؤكد فيافير بنفسه، أن التحكم بالعسكريين هو المجال الذي تتركز فيه الأزمة بين العسكريين والمدنيين: «في الوقت الذي تبرز التفسيرات التقليدية تلك الموضوعات المرتبطة بالموارد والإمكانيات (حجم الموازنة، وتركيبة القوى وغير ذلك)، فإن النموذج الذي وضعته يأخذ بالحسبان مسبقاً أن الموضوعات الأكثر تأزماً هي تلك ذات العلاقة بسبل التحكم نفسها (مسائل التحكم العملياتي، القيود على أنواع القوة التي ستستخدم)، باعتبار أنها تطرح إعادة التفاوض على الشروط الأساسية للعلاقة»[١].

بيد أن السلطة السياسية هي التي يجب أن تحدّد المجال الملائم للاستقلالية العسكرية في كل لحظة، ويبدو توصيف التدخلي أكثر تناسباً مع دفاع العسكريين عن مواقفهم كتجمع، من التحليل الأكاديمي للوقائع. ومن ناحية ثانية، إن التجربة الأميركية (وكذا تجارب دول أخرى كثيرة) تفيدنا أن معضلة العلاقات المدنية ـ العسكرية لا تكمن في حالات التقصير الممكنة والتي تمكن ملاحظتها أو عدمها. ولا شك أن ارتفاع حدة الأزمة المسجّلة في الولايات المتحدة بعد الحرب الباردة، حدث بشكل مكشوف، حيث راح التجمع العسكري يدافع عن مواقفه علانيةً كمؤسسة، من خلال تصريحات كبار قادته، متصرفاً كمجموعة ضغط بكل معنى الكلمة. كما نبّه جانوفيتش[٢]، مستنداً في موقفه لدعم قطاع من السلطة التشريعية لمقاومة التغييرات والأوامر المتعارضة مع تقديراته كتجمع. ولا شك أن موقف القوات المسلحة

(١) فيافير (١٩٩٨b)، ص ٤١٨.

(٢) في توطئة كتاب جانوفيتش (١٩٦٠)، ص رقم VII، يمكن قراءة: «لكن الإعتقاد بأن الجيش لا يشكل مجموعة ضغط فعالة على أجهزة الحكومة هو إرتكاب خطأ سياسي».

الأميركية تجاه قبول انخراط المثليين في صفوفها (على غرار ما حدث في تواريخ سابقة بالنسبة لقبول الملونين أو النساء)، لا بد أن يعالجه فيافير كمثال عن التحكم التدخلي حتى ينطبق مع استخلاصاته. والمثال الآخر الذي حلله فيافير، والمتعلق بالتعامل مع قضية البوسنة، فإنه أيضاً لا ينطبق على الهيكلية التي يسعى من خلالها شرح القرارات بتعابير تكلفة التحكم وتكلفة التقصير. وهنا، تم التوصل إلى تفاهم من جراء مفاوضات بين السلطة المدنية والتجمع العسكري بشأن هامش استقلالية التجمع العسكري في هذه الحالة، وفق ما يعرض له فيافير بنفسه: «كان مثال البوسنة ممكناً فقط لأن الرئيس كلينتون أعطى العسكريين «رصاصة فضية» [ضوء اخضر في اعتماد المواجهة وقيادة العمليات الحربية]، مما ضمن لهم استقلالية معتبرة أكبر مما تمتعوا به في حالة الصومال»[1]. وبهذا، إن ادوات التحليل الخاصة بتقدير الجدوى ونظرية الاختيار المنطقي توفر لنا تفسيرات، في أحسن الأحوال، جزئية، في حالات يصبح فيها موضوع الاستقلالية أو سلطة المنظومة الاجتماعية كما هو حال الجيش هو الموضوع الرئيسي المطروح على بساط البحث والجدال.

وعلى الرغم من إعطاء صفة رسمية لهذا الطابع، فها نحن مجدداً أمام جهود القيام بتحليلات ليست مرتبطة فقط ارتباطاً شديداً بالواقع الأميركي، وإنما أيضاً مرتبطة بالظرف السياسي لذلك البلد. وهنا يستبعد استبعاداً تاماً موضوع علاقات مدنية ـ عسكرية تخضع فيها للمساءلة، في حالة من الحالات، قضية الفوقية المدنية أو سلطة السياسيين المنتخبين. ومن الواضح، أن نظرية الوكالة لا تقبل التطبيق في حال رفض العسكريون توكيل سلطتهم، وبالتالي لن يعترفوا بصلاحيات السلطات المدنية. لذا، يمكننا أن نتساءل في حالة بلدان مثل بيرو أو غواتيمالا أو حتى كولومبيا، أيها الجهة التي اعتبر العسكريون أنفسهم وكلاء لها؟[2].

---

(١) فيافير (١٩٩٨b)، ص ٤١٨-٤١٩.

(٢) هو فيافير بنفسه (١٩٩٨b)، ص ٤٢١، يشير إلى أنه: «في بعض البلدان، وخصوصاً في أميركا اللاتينية، القضية هي «إلى من ينتمي العملاء العسكريون؟ حتى تاريخ قريب جداً لم يتم التوصل لجواب».

وبالاضافة إلى ما سبق، فإن إسهام فيافير يعاني من محدودية أخرى في عرضه الازدواجي مدني ـ عسكري الذي يحاول تحديداً كسر قالب نظرية التوافق لريبيكا تشيف التي رأيناها سابقاً، يبدو من المستحيل أن ننظر إلى العلاقات المدنية ـ العسكرية على أنها مجرد حوار بين المجموعة العسكرية والحكومة من دون أخذ المجتمع بالاعتبار، ومراعاة قيمه وأفكاره ومواقفه السياسية. والكاتب مدرك لهذا العامل الذي يفرض حدوداً معينة، وهو ما يتضح في كتابه الأخير عندما يؤكد أن المواطن هو السياسي الرئيسي الأخير، الذي تعتمد عليه الحكومة[1].

ويتعلق الأمر بدراساتٍ لها تأثير طفيف في مجال السياسة العملية، والتي تستحق القيام بتأملات حول جدوى أدوات التحكم العسكري، والتدرجية، وترتيب الإجراءات الواجب اتخاذها في عمليات تعزيز التحكم المدني بالجيوش. ولهذه الأسباب مجتمعة، لا توجد أي جدوى من هذا النوع من التحليلات في حال تلك المسيرات حيث ما زالت الديمقراطية في خضم عملية التوطيد، وحيث لا يمكن اعتبار العلاقات المدنية ـ العسكرية طبيعية ومستقرة، كما أنها لا تساعد على تقديم مقترحات معادلات حول الصيغة الواجب اتباعها لتنفيذ عملية التحكم، حتى عندما تكون هذه النقطة واحدة من الأهداف الأساسية التي وضعها فيافير نصب عينيه. والصحيح، أن تحليل التحكم العسكري لا يمكن عزله عن تحليل العلاقات بين المدنيين والعسكريين، والنظر إليه بشكل منفصل عن تطوره وعلاقته بالوظيفة والأداء الديمقراطي للنظام السياسي.

بدأ فيافير مقالته بالتوكيد التالي: «يمكن تفسير الأزمة المفترضة على نحوٍ أفضل من خلال وضعها في سياق النظرية العامة للعلاقات المدنية ـ العسكرية بدلاً من وضعها في إطار تفسيرٍ مخصصٍ للأحداث الاخيرة»[2]. وفي إسهامه في العدد نفسه،

(١) كذلك يقترح تعقيد النظرية في المستقبل، معتبراً، على أقل تقدير، عاملين أساسيين هما الحكومة والسلطة التشريعية. فيافير (٢٠٠٣)، ص ٢٩٤.

(٢) فيافير (١٩٩٨b)، ص ٤٠٧.

تتبع كوري دابير طريقاً جذرياً مغايراً بالكامل. انطلاقاً من منظورها كمتخصصة في غرس دراسات المحاججة (البراهين الجدلية)، أو السفسطة، تركز في تحليله اعلى حدثٍ واحدٍ هو نظرية واينبيرجير، لتحاول شرح أزمة العلاقات بين المدنين والعسكريين في العقد الماضي. تطرح كوري دابير مشكلة تقييم مختلف الحجج أو المواقف، بصدد مسألة واحدة، وتعرض للمجالات الثلاثة التي تقسم فيها نظرية المحاججة معايير هذا التقييم: الأولى هي الخاصة أو الشخصية، والثانية هي الفنية، والثالثة هي العامة. برأيها، تمكن العسكريون الأميركيون من فرض جملة معايير فنية في تقدير الموقف في حالة عمليات التدخل العسكري في الخارج: «تتأتى الأزمة في العلاقات المدنية ـ العسكرية من حقيقة أن المعايير الفنية لتقييم الحجج تعتبر اليوم ذات طبيعة خاصة أكثر منها ذات طبيعة عامة لترسيم السياسة العسكرية»[1].

تصف دابير نظرية واينبيرجير على نمط النظرية التي تقترح استخدام القوة في حالات معدودة، لكن استخداماً كاملاً للقوة، بهدف تحقيق الانتصار، وترفض فكرة الاستخدام التدريجي (على غرار المطبقة في حرب فييتنام)، وتحديداً عندما يكون من المتوقع توفُّر الدعم المعقول من جانب البرلمان والمواطنين. وتعتبر أن النظرية تحمل في طياتها فكرتين حول التدخلات العسكرية: الأولى، ويجب أن تعني عدم تكبّد الولايات المتحدة ضحايا من مواطنيها، والثانية، إنها يجب أن تُسفر عن انتصار سريع وشامل. وتثمر خلاصتها أنه، أمام هذه الظروف والمعطيات كشروط لتقرير عملية عسكرية ما، يعطى عندها العسكريون حق توجيه النقاش، كونهم الجهة التي تحتكر المعلومات الخاصة والمهمة جداً، مثل تكلفة المهمة أو فترة ديمومتها. وتؤكد دابير أن نظرية واينبيرجير تجعل من المستحيل إقرار القيام بعمليات إنسانية، وختاماً أن الافتراضات الضمنية التي تطرحها تمزج تبرير التدخل (أي هدفه) مع تعريف النجاح العسكري (تعني الوسائل). وبالنسبة لها، لا يتحقق توكيد فيافير في مقالته للعام ١٩٩٦: «العسكري يقيّم حجم المجازفة، والمدني يحكم عليها.

(١) دابير (١٩٩٨)، ص ٤٣٨.

وبناءً على مدى الحجم في حال تعاظمه من وجهة النظر العسكرية أمام ظرف معين، فوجهة النظر المدنية هي التي تغلب عندها»[1]، وتقييم حجم المجازفة يشترط التقدير المدني للموقف، ليرسم حدوداً أمام الخيارات أو يرجّح دفة الاختيار بين باقي الخيارات.

لا يمكن تقديم موجز لنظرية واينبيرجير من دون شمل النقاط الست التي تضمنتها كلمته في العام ١٩٨٤ بشأن «استخدامات القوة العسكرية»:

١. يتوجب على الولايات المتحدة ألّا تورّط قواتها القتالية بالتزامات في الخارج، ما لم يعتبر هذا الالتزام أو هذه المناسبة حيوية للمصلحة القومية أو لمصلحة حلفائها.

٢. إذا ما تقرر أن من الضروري استخدام القوات القتالية في حالة محددة، فيجب أن يكون ذلك على أساس القناعة الواضحة في كسب المعركة.

٣. إذا ما تقرر إشراك القوات القتالية في معركة في الخارج، فلا بد أن تكون الاهداف السياسية والعسكرية واضحة ومحددة تماماً.

٤. العلاقة بين الأهداف والحجم، أي تركيبة القوات المعنية بالمشاركة واستعدادها، يجب أن تخضع لتقييم مستمر وللتعديل إذا ما اقتضى الأمر.

٥. قبل إلزام القوات القتالية بعمليات في الخارج، يجب أن يتوفر مستوى ثقة مقبول بمساندة الشعب الأميركي وممثليه المنتخبين.

٦. استخدام القوات القتالية يجب أخذه بالاعتبار دوماً في الخيارات النهائية.

وقد جرت العادة اليوم على تسمية هذه العقيدة بنظرية واينبيرجير ـ باول، لأن طرح هذه النقاط الست من قبل واينبيرجير تزامن مع ولاية باول كسكرتير للدفاع، في العام ١٩٩١، خلال فترة ترؤسه لهيئة الأركان المشتركة، الذي طرح بدوره

(١) فيافير (١٩٩٦a)، ص ١٥٤.

مضيفاً إليها: استخدام القوة الساحقة أو الجارفة (overwhelming force)، حين يتم إرسال القوة العسكرية إلى ساحة معركة[1].

يسمح لنا الموجز نظرية واينبيرجير ـ باول بتقييم الحجج التي تعرضها كوري دابير. على صعيد العمليات الخارجية في السنوات العشرين الاخيرة، من لبنان إلى البوسنة ومن ثم الحروب التي شنها الرئيس جورج بوش عقب هجوم ١١ أيلول/سبتمبر الإرهابي، فرض العسكريون الأميركيون تدخلهم الحاسم في تقييم الجزء الأكبر من هذه النقاط، بما فيه النقطة الخامسة. وحقيقة الأمر، أننا أمام ردة فعل على الفشل في حرب فييتنام تتماشى مع موقفين متأصلين في عقلية التجمع العسكري الأميركي، الأول، معاندته لقبول التحول إلى قوة شرطة وفق ما يطالب به جانوفيتش: «تتحول المؤسسة العسكرية إلى قوة شرطة عندما تجهز باستمرار للتدخل وتلزم باستخدام الحد الأدنى من القوة، وعندما تطمح إلى إقامة نسيج علاقات دولية مجدية ولا تكرس نفسها لتحقيق الانتصار، لأنها تكون قد أدخلت على مفاهيمها موقفاً عسكرياً كقوة حامية»[2]. وعملياً، فإن نظرية واينبيرجير ـ باول هي محاولة لقيادة القوة العسكرية في الاتجاه المعاكس تماماً لما يراه ويطرحه جانوفيتش. وثانياً، دفاعه عن مجال الاستقلالية في القرار العسكري. وأوضح ريتشارد بيتس في محاضرة ضمن واحدة من الندوات حول العلاقات المدنية ـ العسكرية وعمليات تقرير استعمال القوة، أن على رأس قائمة الموضوعات التي يقيمها الضباط الأميركيون ويدافعون عنها باعتبارها من إختصاصهم أو محصورة بهم، هي «الاستقلالية بشأن التنظيم الداخلي وعملياتهم» و«امبدأ الاستقلالية التكتيكية»، أي، بكلمات أخرى، الحق في إرسال القوات للمشاركة في عمليات عسكرية من دون تدخل مدني في القرار[3].

---

(١) انظر إلى الوصف الموجود في جونسون (١٩٩٦)، ص ٦-٨.

(٢) جانوفيتش (١٩٦٠)، ص ٤١٨. كالدور (٢٠٠١)، ص ١٦٥، يستشهد بتعريف القوة الصغرى الضرورية الوارد في الكتاب - الدليل الموجز - البريطاني الجديد كتصور مضاد لإستخدام القوة الكاسحة: «التطبيق المعتدل للعنف أو الاحتلال، فقط بالدرجة الكافية لتحقيق هدف محدد ومعقول بشكل واضح، ملائم ومتناسب، ويقتصر على الهدف المحدد والشرعي المنشود».

(٣) بيتس (١٩٩١)، ص ٥-١٢، تم الاستشهاد به من قبل بلاند (١٩٩٩)، ص ١٢.

وكما رأينا، فإن التحكم والتقييد للاستقلالية العملياتية هو مظهر جوهري للمفهوم الجديد assertive control الذي يطرحه فيافير.

وعليه، لا يبدو أنه يمكن تناول ظاهرة التأثير المتنامي للعسكريين في عمليات تقرير السياسة الخارجية الأميركية، على أساس تحليلها كظاهرة تقصير في تنفيذ الأوامر الصادرة (فيافير)، أو كمبالغة في التحكم بالمعايير الفنية للنقاش حول القرار (دابير)، بل يتعلق الأمر بالدفاع عن عقيدة عسكرية لا توجد أية رغبة في تعديلها بعد، على الرغم من التغيرات العميقة الطارئة على الساحة الدولية. ويمكن الدفاع عن هذه النظرية وبضمانات أكبر، عندما يتولاها سكرتير مدني، كما هو طرح واينبيرجير. وفي زمن لاحق، دافع باول عن هذه النظرية مباشرة، حين نشر تصوراته قبل تولي الرئيس الجديد الرئاسة، في موقف يصعب جداً تقبله من منظار الخضوع العسكري لغالبية الديمقراطيات الأوروبية[1]. وقد تم الدفاع عن هذه النظرية ـ وتم فرضها إلى درجة كبيرة ـ عبر توظيف الإمكانات الهائلة للمجموعة العسكرية الأميركية كمجموعة ضغط. لهذا، تم الاتكال على دعم الجزء الأكبر من الحزب الجمهوري، ونسبة مهمة من الضمير العام ووسائل الإعلام.

وبإيجاز شديد: تبدلّت أحوال العالم في عقد التسعينيات، لكن العقيدة العسكرية الأميركية لم تتبدل، وأتى التعديل عبر تدهور العلاقات المدنية، العسكرية. وبمقدار ما تتقبل السلطات المدنية الأميركية العقيدة العسكرية أو تتبناها، تتراجع أو تتلاشى أزمة العلاقات المدنية – العسكرية. وقد حدث هذا في الشهور الأولى من ولاية جورج دبليو بوش، كما يبرهن لنا المثالان التاليان: المثال الأول، تعريف السياسة الخارجية حيث تغلب المصلحة القومية، وفق ما حددته كوندوليسا رايس في مقالة معروفة نشرتها قبل قليل من تعيينها، وهو موقف يتماشى تماماً مع العقيدة العسكرية

(١) في الجزء الأول من مقالته المنشورة في فوريغين أفايارس، كان باول (١٩٩٢)، ص ٣٢. قد أكد على التالي: «كرئيس لهيئة أركان القوات المسلحة للولايات المتحدة، فإنني أتقاسم المسؤولية بخصوص أمن أميركا الشمالية، مع الرئيس والقائد العام ومع وزير الدفاع ومع الرجال والنساء الرائعين - كلّهم متطوعين - في القوات المسلحة لأميركا الشمالية». تقاسم المسؤوليات هو تعبير بعيد جداً عن الطاعة وعن مهمتها الضرورية في سلسلة القيادة العسكرية.

التي تعرض عن العمليات الإنسانية الدولية[1]. وفي المثال الثاني، الدرع الصاروخي، وهو مقترح متجانس مع الفرضية القائلة إن العدو لا يزال دولاً أخرى، والتي تسمّى الآن بالدول المارقة أو (rogue states)، وهي فرضية مميزة جداً في العقيدة العسكرية الأميركية.

أفسحت هجمات ١١ أيلول/سبتمبر المجال أمام تجسد سياسة خارجية جديدة تدفعها القناعة بإمكانية خلق نظام دولي جديد مترتب عن التفوق العسكري الأميركي الهائل، وهذا يحتّم بدوره نشوء مرحلة جديدة من العلاقات المدنية ـ العسكرية، مختلفة بوضوح عن تلك التي أفرزت النقاشات والجدل الذي نحلّله. بمجرد انتهاء العمليات العسكرية بفاعلية وسرعة وبالمعنى الحرفي للكلمة، سادت حالة الفوضى أفغانستان، وسرعان ما برهنت المقاومة المسلحة والحرب الداخلية في العراق عن مدى خطأ هذا المنظور. وللمفارقة المضحكة، توجب على القوات الأميركية في هذين البلدين الشروع بمهام من خصوصيات رؤيا الشرطة لجانوفيتش التي شاءت مقارعة نظرية واينبيرجير ـ باول.

ولنعد إلى مناقشات سنوات التسعينيات، حيث كنت قد ذكرت استخدام دعم السلطة التشريعية في الدفاع عن المواقف المؤسساتية للجيش الأميركي، وهذا هو تحديداً العنصر الذي اختارته ديبوراه د. أفانت كعامل لتحليل حالة الأزمة في العلاقات المدنية ـ العسكرية لهذه المرحلة. ولو أن هذه المسألة خضعت سابقاً لتحليل هانتنغتون[2]، واستخدمت في الطرح من قبل محاضرين آخرين[3]، مفاد

---

(١) رايس (٢٠٠١)، تنهي مقالتها مقارنة «الأرضية الثابتة للمصلحة الوطنية» مع «مصالح المجتمع الدولي غير الواقعية».

(٢) تفحص هانتنغتون تأثير فصل السلطات عن التحكم العسكري: «فصل القوات هو دعوة دائمة، إذا لم تكن قوة لا يمكن تحملها، وهي التي تدفع بالقادة العسكريين نحو الصراع السياسي. كنتيجة لذلك، هي تشكل عائقاً كبيراً أمام تطور المهنية العسكرية والتحكم المدني في الولايات المتحدة». راجع هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ١٧٧.

(٣) كوهين (١٩٩٤)، ص ٧، يؤك أن «العسكريين ارتقوا بالمواجهة بين الكونغرس والرئيس إلى مرتبة الفن (المهارة)، بهدف التوصل لأهدافهم الخاصة».

تشخيصها أن «المحافظة العسكرية الأميركية متعقلة، نظراً لعدم وجود الإجماع في الزعامة المدنية في الولايات المتحدة بشأن أهمية التهديدات ذات المستوى المنخفض». وفي رأيها، إن الحل هو «خلق الإجماع بين المدنيين»[1].

وتلجأ أفانت، بدورها، إلى نظرية الوكالة لتستند في تأملاتها إليها، عندما يكون العنصر الرئيسي، بتعبير آخر المؤسسات المدنية، مشتتاً بين الرئيس والسلطة التشريعية، تصبح مسألة التحكم أكثر تعقيداً، وهذا ما ينجم، في المجال الأول، عن حقيقة وجود هيكليات انتخابية مختلفة لاختيار الرئيس والكونغرس بما يشجع الافتراق بين الطرفين بشأن أهداف السياسة، و«عندما يريد الكونغرس أن يفعل العسكريون شيئاً والرئيس شيئاً آخراً، فمن المحتمل جداً أن يصطف العسكريون إلى جانب المواقف التي يضاهونها على غيرها لاعتبارهم أنها أقرب إلى تصوراتهم ومفاهيمهم»[2]. وفي المجال الثاني، عن احتمال عدم التفاهم حول الآليات الخاصة بالتحكم بالعسكريين، حتى مع توفر اتفاق حول الاهداف السياسية. تعد التكلفة الانتخابية أحد عناصر الصلاحيات الأولوية بين هذين المبدأين: «عندما توحّد المؤسسات المدنية سلطتها في التحكم بالعسكريين في قطاع واحد من الحكومة، يمكن عندها للمدنيين ممارسة عمليات التحكم في مفعول رجعي التي تسمح بمعاقبة العسكريين من دون ضجيج أو تكلفة انتخابية نسبياً»[3]. وبعد معاينة عمليات اتخاذ القرار والتحرك في حالات الصومال وهايتي والبوسنة، تستنتج ديبوراه أفانت أنه «في حين أن كلمة خارج نطاق السيطرة [عنوان مقالة رائدة لكون] تعبير مبالغ به، يصبح من الواضح أن المشورة العسكرية في هذه الأزمات عكست بشكل عام الممانعة في المشاركة بأزمات متدنية الوتيرة، وقد قوّضت هذه الممانعة، على الأقل، بهامش من الزعامة المدنية»[4].

(١) أفانت (١٩٩٧)، ص ٩٠.

(٢) أفانت (١٩٩٧)، ص ٥٦-٥٧.

(٣) أفانت (١٩٩٧)، ص ٥٦.

(٤) أفانت (١٩٩٧)، ص ٨٧.

وفي إطار المناقشات، تم نشر شروح مركّزة في عوامل أكثر تحديداً داخل شبكة العلاقات المؤسساتية بين المدنيين والعسكريين. فعلى سبيل المثال، يعتبر جيبسون وسنايدر «أن ازدياد نفوذ العسكريين مؤخراً بصدد اتخاذ القرارات في موضوعات الأمن القومي، نجم عن التغيرات النوعية مع مرور الزمن في مستويات الخبرة المتراكمة لدى العناصر المسؤولة الحساسة سواء من المدنيين أو من العسكريين، كما بنتيجة التغيرات البنيوية المترتبة عن قانون جولدووتر ـ نيكولاس للعام ١٩٨٦، والذي سرّع من وتيرة الخبرات التأهيلية للضباط الشباب الأكثر تأهيلاً وطموحاً»(١). وهذا النوع من التفسيرات والشروح ـ أكثر منها نظريات ـ مؤسساتياً، تساعد على فهم كنه عوامل محددة تعكس تأثيراتها على الأحداث، وتُسهم بأفكار يمكن الاستناد إليها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعامل مع التطورات. وانطلاقاً من هذا المنظور، وعلى غرار ديبوراه أفانت، اعتبرا أيضاً أهمية الاختلافات بين الرئيس والهيئة التشريعية، كما يتبين من بعض استخلاصاته: «وعملياً، إن وجود كونغرس ورئيس منقسمان على بعضهما البعض في الرؤيا الاستراتيجية لمرحلة ما بعد الحرب الباردة، ومسؤولين سياسيين منعدمو الخبرة نسبياً في سكرتارية الدفاع، ووجود عسكري متمرّس بالموضوعات السياسية ـ العسكرية، يدفع إلى التساؤل لماذا لا تبلغ التوترات المدنيةـ العسكرية مستويات أسوأ؟»(٢).

في العدد ٢٤ من «القوات المسلحة والمجتمع» (Armed Forces and Society)، نُشرت مساهمة ثالثة لمايكل ديش، وانطلاقاً من منظور مختلف هذه المرة عن المرات السابقة، في مسعى منه لبناء نظرية هيكلية للعلاقات المدنية ـ العسكرية. أشرت إلى أن أحد أهداف جانوفيتش هو تحليل آثار التغيرات في مهام العسكريين على آليات التحكم المدني. وكان ديش قد دافع في السابق عن فكرة أن التحكم المدني يسهُل عندما توجّه الجيوش للقيام بمهام خارجية أكثر

(١) جيبسون و سنايدير (١٩٩٧)، ص ٣.

(٢) جيبسون و سنايدير (١٩٩٧)، ص ٤٧.

منه مع المهام الداخلية[1]. وفي مساهمته الجديدة ،أكد أن النظريات العسكرية الموجهة نحو الخارج، تشكل شرطاً أساسياً للتحكم المدني بالعسكريين. ويرى أن العامل المتغير هو التهديدات التي يمكن أن نلحظها في حال كل بلد، ويبلور جدولاً يخلط فيه التهديدات الداخلية والخارجية مع درجة التوتر ـ مستوى عالٍ أو متدنٍ ـ في حال كل واحدة من الأزمات، ليستنتج أن أسوأ وضع، بالنسبة للتحكم المدني، هو عندما يتزامن تهديد داخلي عالي الوتيرة مع تهديد خارجي متدني الوتيرة، أي بما معناه، تلك الحالات التي كانت تبرز في عقد السبعينيات في غالبية دول أميركا اللاتينية أو الحالية في كولومبيا. وفي الاتجاه المعاكس، فإن الظرف الأفضل للتحكم المدني بالقوات المسلحة يكون عندما يلتقي تهديد داخلي متدني الوتيرة مع تهديد خارجي عالي الوتيرة. وفي هذه الحالة تحديداً، تطفو على السطح احتمالات أكبر بتواجد زعماء سياسيين مجربين في الموضوعات العسكرية وعلى معرفة وخبرة بقضايا الامن. وفي الحالتين الأخريين، أي حين يترافق زمنياً التهديدان، الداخلي والخارجي، متدنيي الوتيرة، أو يلتقي التهديدان مرتفعيّ الوتيرة، تنبيء هذه النظرية بصعوبات جمة في ممارسة التحكم بالعسكريين وتقترح الاحتكام إلى العقيدة العسكرية كعامل حاسم.

وبحسب ديش، إن هذه النظرية يمكن أن تؤثر على التحكم المدني بسبب ثلاثة سبل. أولاً، لأنها تكوّن أو تقولب هيكلية التنظيمات العسكرية. ثانياً، بفعل آثارها على ما يمكننا أن نسميه ثقافة التنظيم العسكري، ونعني بها مجموع الفرضيات والأفكار التي تصف طرق تكيّف المجموعة العسكرية مع المجتمع وكيفية تعاطيه مع شؤونه الداخلية. وثالثاً، لأن العقيدة هي العنصر المركزي في إثارة الاختلافات بين العسكريين والمدنيين بشأن استخدام القوة والتحرك في الخارج. ويذكر ديش ما يسميه نظرية باول مثالاً عن التأثير النافذ في وضع يكون فيه التهديدان، الداخلي والخارجي، في وتيرة متدنية. ويعتبر أن نظرية باول قوّضت مستوى التحكم العسكري،

---

(١) ديش (١٩٩٦).

وخصوصاً لأنها منحت العسكريين دوراً أكبر بكثير في عملية تقرير السياسة الخارجية. هذه الواقعة تتوافق ونظريته: «هذا التراجع في تحكم المدنيين بالعسكريين الأميركيين هو نتيجة لأجواء دولية تتميز بتراجع التحديات»[١].

ونشر ديش، في وقت لاحق، كتاباً حول هذا الموضوع وسّع فيه دائرة تطبيق نظريته إلى حالات مختلفة تماماً عن حالة بلاده، مثل حالات روسيا، أو اليابان، أو دول أميركا اللاتينية[٢]. ويوجز الاستخلاصات التي يتوصل إليها، في أربع نقاط تشكل عملياً صقلاً لما توصّل إليه في مقالته السابقة:

١. هامش العلاقات بين المدنيين والعسكريين واسع جداً، ويذهب من إتقاء العمليات الانقلابية إلى توجيهها نحو سياسات وطنية فعالة. لكن يبقى الموضوع الأهم في الديمقراطيات الوطيدة، وهو موضوع التحكم المدني: هل يمكن للزعماء السياسيين الاعتداد وبشكل موثوق بطاعة العسكريين عندما تتباعد الهوة بين ما يفضله العسكريون من خيارات وما يفضله المدنيون؟

٢. من شأن النفوذ المفرط للعسكريين في السياسة الوطنية أن يفسد القيادة الناجحة للحرب.

٣ الخلل والنقص في التحكم المدني أمر سيء للبلاد، لكنه مسيء أيضاً لذات العسكريين.

٤. يمكن للحرب، أو التهديدات الخارجية الخطيرة، في ظل ظروف معينة، أن تضاعف من تحكم المدنيين بالعسكريين وتؤدي، على هذا النحو، إلى تعزيز الديمقراطية[٣].

وينتهي الكتاب بسلسلة تأملات حول آثار العولمة، ويعتبرها ضارة ومضعفة،

(١) ديش (١٩٩٨)، ص٣٩٨.
(٢) ديش (١٩٩٩).
(٣) ديش (١٩٩٩). ص ١١٤-١١٥.

وكذلك الثورة في الشؤون العسكرية (RMA Revolution in Military Affairs)، والتي يعتبرها عناصر تقوّي من إمكانات التحكم. وبرأي ديش، ابتداءً من ١١ أيلول/ سبتمبر، طفت على السطح معالم حالة جديدة مختلفة كلية، ولو أنها لم تنضج بعد، حيث من المتوقع حدوث تغيرات كبيرة في المهام الموكلة للقوات المسلحة وأيضاً في زيادة درجة التنوع للمهام.

إن منظور ديش قابل للتطبيق على واقع دول أميركا الجنوبية، لكنه يعاني من عيب أنه لم يتمكن من الابتعاد عن مفاهيم التحكم الموضوعي والذاتي. ولو أنه يشير إلى هانتنغتون في مقالة يؤكد فيها أن «الحرب الداخلية تتطلب التحكم الذاتي»[١]، وألفت إلى أن اعتماد هذا التمييز يحول دون صياغة استخلاصات واضحة. وفي هذه الحالة أيضاً، ينصح ديش بإعادة الإهتمام إلى العقيدة العسكرية: «يتوجب على الزعماء السياسيين في أميركا الجنوبية إيلاء الأهمية الكبيرة للنظريات العسكرية المعتمدة من قبل قواتهم المسلحة»[٢]، من الصعب أن نعثر على بلد واحد من المنطقة يعمل بهذه النصيحة ويطبقها عملياً.

ويستخدم كل من بيون ـ برلين وأرسينو تقييماً مشابهاً لتقييم ديش، في مقالة نشراها لاحقاً، ينطلق من اعتبار أنه يوجد تحكم مدني حين يتحقق تعريف فيليبي أغويرو للفوقية المدنية. وبالنسبة لأجوريرو فإن الفوقية المدنية هي حالة من مميزات الديمقراطيات الوطيدة، وتكون قائمة فعلاً عندما تتمكن الحكومة المنتخبة ديمقراطياً من «تنفيذ سياسة عامة من دون تدخل من جانب العسكريين، وتحدّد الأهداف والتنظيم العام للدفاع الوطني، وتخطّ سياسة دفاع وتنفّذها وتراقب تطبيق السياسة العسكرية»[٣]. وعندما يعالج الكاتبان العلاقة بين المهام المختلفة والتحكم في الجيوش، يؤكدان أن «العمليات والمهام اللتان تقتضيان استخدام القوات المسلحة

---

(١) ديش (١٩٩٨)، ص ٣٩٣.

(٢) ديش (١٩٩٩)، ص ١٠.

(٣) راجع أغويرو (١٩٩٥a)، ص ١٢٦. التعريف الأكثر دقة موجود في أغويرو (١٩٩٥a)، ص ٤٧.

لطاقاتها العسكرية البحتة، إنما تعززان من التحكم المدني»[1]. و على غرار ديش، يمزج الكاتبان المهام الداخلية والخارجية مع الصفة الحصرية أو التوسيعية. والحصرية هي التي تفترض فقط استخدام التقنيات والطاقات العسكرية، أما التوسيعية فهي التي تقتضي من العسكريين أيضاً استخدام المهارات التنظيمية والإدارية أو التحليلية التي تؤخذ من القطاع المدني. وتشير توقعات علاقة هذه المهام مع إمكانات التحكم، عند أول نظرة، إلى أن المهام، الداخلية والخارجية، ستكون الأكثر ميلاً لتقويض التحكم المدني، في حين أن تلك، ذات الطابع الخارجي والصفة التقييدية، تُسهّل من هذا التحكم. وبحسب الكاتبين، فإن الحقيقة أكثر إرباكاً وتشويشاً ولا تسمح باستخلاص ركائز واضحة للعلاقة بين نوع المهام والتحكم المدني في هذه المهام. لا تقوم الفوقية المدنية بالإبقاء على توجيه الجيوش نحو مهام خارجية، وإنما لأسباب أخرى، ومنها دروس فشل تجارب حكومات تلك الدول حيث استبدلت السلطة العسكرية بأخرى ذات طابع ديمقراطي.

وأفرزت الإسهامات المنشورة في «القوات المسلحة والمجتمع» (Armed Forces and Society) حواراً لم يدم مطولاً، شارك فيه المؤرخ أندريو ج. باسيفيتش وعالم الاجتماع جايمز بورك، ومن حيث الجوهر، ينفيان أن تكون العلاقات المدنية - العسكرية في الولايات المتحدة في حالة أزمة. وينطلق باسيفيتش من الاعتبار بأنه لا جديد في ما يحدث على هذا الصعيد، ويروح إلى تبرير موقفه هذا والدفاع عنه إلى إجراء توصيف مثير للإهتمام للنزاعات التي وقعت منذ الحرب العالمية الأولى وحتى نهاية الحرب الباردة[2]. وبدوره، يتصدّى بورك للعامل المشترك في الإسهامات الثلاثة، قاصداً، أن هناك شيئاً على غير ما يرام في التحكم المدني بالعسكريين في الولايات المتحدة، مستنداً إلى الاعتبار بوجود عاملين مشتركين قادا إلى الاستخلاصات الخاطئة. الأول، وعقبّنا عليه، ويركّز الأنظار على العلاقات

(١) بيون - برلين و أرسينو (٢٠٠٠)، ص ٤١٦.

(٢) باسيفيش (١٩٩٨)، ص ٤٤٨-٤٤٩.

بين تجمّعين، النخب السياسية المدنية والنخب العسكرية. والعامل الثاني، ويستحق التعليق عليه هنا، يؤكد أنه، حتى لو كانت المسألة متمحورة حول من يسود، المدنيون أو العسكريون، عندما يتم التمسك بمواقف مختلفة وهو أمر مهم بالنسبة للديمقراطية، فلا بد من الإقدام على خطوة أخرى إضافية. برأي بورك، لا يهم من يكسب الجدال، بقدر ما يهم معرفة كيف يؤثر القرار السياسي وتطبيقه على الواقع على قدرات الحكومة في تسيير أمور البلاد. ولنقل هذا بكلمات أخرى: «نحن بأمس الحاجة للتعمق بالنظرية لنشرح كيف أن درجة التحكم المدني مرتبطة بالعلاقات بين مدنيين وعسكريين أكفاء [....] مستعدين للقيام بالاختيار الصحيح، ما نريده هو علاقات مدنية ـ عسكرية فعالة وكفوءة»[1]. لا يمكن تسديد الإتهام، على الأقل في حال فيافير، بعدم مراعاة هذا الطرح، باعتبار أن التوازن في التحكم والفاعلية هو صلب المعضلة التي يبدأ حديثه عنها في مقالته العام ١٩٩٦. ومع هذا، من الملائم التحذير من مغبّات أي طرح يسعى لمقارنة المبادىء الديمقراطية مع فاعلية النتائج. فإننا دفاعاً عن تقسيم السلطات الذي نظّر له مونتسكيو، لسنا بحاجة إلى معادلة النتائج العملية، كما لا يتوجب علينا التريث للتحقق من تحسن رفاه المواطن كشرط للموافقة على مبادىء حكومة منتخبة ديمقراطياً. والمقصود بهذا، أن هامش الاستقلالية العسكرية هو الملزم بضمان أن تكون الحكومة المنتخبة هي القائدة الفعلية لسياسة البلد، بما فيه السياسة العسكرية. انطلاقاً منه، يصير من واجب الحكومة بذل قصارى المساعي لنسج علاقات مع التجمع العسكري تتميز بالفاعلية العالية، وتصبّ في صالح الأهداف الأمنية التي خطتها البلاد لذاتها. لكن، عندما تكون الديمقراطية محفوفة بالمخاطر، يصبح إنجاز مبادئها المسألة ذات الأولوية في العلاقة مع مفاهيم الفاعلية والكفاءة.

وضمن هذه السلسلة من النظريات حول التحكم العسكري التي نعاينها، نعرض للنظرية التالية لواضعها دوجلاس بلاند، والتي أسماها المسؤولية المتقاسمة، وتقوم

(١) بورك (١٩٩٨)، ص ٤٦١ – ٤٦٢.

في منظورها على فرضيتين: لا يمتلك العسكريون أية شرعية للتحرك بأنفسهم، والتحكم العسكري هو عملية دينامية تؤثر فيها مجموعة عوامل مثل التعديلات التي تطرأ على التصورات والأفكار، والقيم، والشخصيات وسواها من ظروف[1]. وفيما بعد، يعدّد أربع مشاكل في العلاقات المدنية ـ العسكرية: سيطرة الجيش على الحكومة، الضمان بأن يتصرف العسكريون بانضباطية، التحكم الديمقراطي بالحكومة، التحكم بالعسكريين بحيث لا يتم استخدامهم في خدمة أهداف حزبية، وأخيراً «العلاقة بين الوزير والخبير»، أو معضلات التحكم بتجمّع ما، عندما لا تتوفر لدى الجهة المتحكمة المعارف الاحترافية الخاصة بهذا التجمع. وبحسب بلاند، فإن هذه المشكلات الأربع، والتي لا حل نهائي لها، تستدعي من أجل التعامل معها على نحوٍ صحيح، أن يشارك العسكريون في هذه الجهود. وتبدر هنا المفارقة بأن التحكم المدني يعتمد في جزء منه على القيادات العسكرية العُليا، وهي فكرة يمكن أن تلقى توكيدات عملية لها في حال تجربة بلدان كثيرة، منها إسبانيا[2]. وإذا صح أن الأمر يتعلق بحقيقة واضحة كنور الشمس، لأيّ عارفٍ بالمشاكل العسكرية في مراحل الانتقال السياسي، فهذه المسألة لم تحظ بالاهتمام في النظريات المقبولة على وجه العموم[3].

وهنا، يضفي بلاند صبغةً مميزة على تطبيق نظرية الوكالة الموضوعة من فيافير: «فيما ينظر البعض إلى الضباط كمجرد عملاء تحت إمرة السلطة المدنية، فإن

(١) بلاند (١٩٩٩)، ص ١٠.

(٢) الفترة الوظيفية المشغولة من قبل الجنرال غوتييريز ميادو كوزير للدفاع، هي جوهرية لنجاح الإصلاح العسكري الإسباني. على الرغم من صعوبة إيجاد حالات كانت ملتزمة جداً بالديمقراطية، يمكن الاستشهاد بأمثلة في بلدان أخرى، كما حدث في الأوروغواي مع الجنرال ميدينا في الرئاسة الأولى لسانغينيتي.

(٣) بلاند (١٩٩٩)، ص ١٤. هو بنفسه يقول: «إنه لمن الصعب الاستيعاب والموافقة على أن يتقاسم العسكريون المسؤولية مع القادة المدنيين في تحديد وعمل إستراتيجية وطنية للدفاع مثلاً. ومع ذلك، فقد اقترح أن يتقاسم العسكريون المسؤولية أيضاً للتحكم في القوات المسلحة لمصلحة مبدأ التحكم المدني. هو تحدي للبديهية وللنظرية المقرة - القائمة».

الضباط يميلون في بعض الظروف إلى النظر لأنفسهم كمحترفين يمارسون القيادة عن حق وامتياز، وفق القيم والنماذج العسكرية، ولذلك، يكونون بعيدين عن التحكم المدني. ويمكن التقليل من شأن هذا المنحى بمفاهيم أخرى في بعض الديمقراطيات الليبرالية، لكن فكرة أن «القيادة» مسألة مقدسة فهي اعتقاد متأصل في الضباط العسكريين في الكثير من الدول، وعليه، إن نظرية الوكالة تبقى منحصرة في العلاقات المدنية ـ العسكرية في ظروف خاصة مميزة»[1]. في المقابل، يلتقي مع فيافير بالرأي، في أنه «من الملائم فصل نظرية التحكم العسكري عن المفهوم المترتب عن الاحترافية العسكرية»، «تؤكد نظرية المسؤولية المتقاسمة أن الأنظمة القومية ذات العلاقات المدنية – العسكرية تُحدّد كيف يمارس المدنيون التحكم بالعسكريين، وبهذا الشكل تحرّر نظرية العلاقات المدنية – العسكرية من براثن «الاحترافية» غير القابلة للتعريف، لتضعها في يد مرجعية يمكن التحقق منها»[2].

وفي مضمار الإسهامات السابقة نفسه، ما يحدث في حالة نظرية بلاند، حيث تبدو قابلة للتطبيق في الديمقراطيات الوطيدة التي لا تهدّدها أدنى مخاطر التدخل العسكري في القرارات السياسية ولا حتى بمبدأ الفوقية المدنية: «عندما يتم النظر إلى العلاقات المدنية ـ العسكرية كصراع على السلطة بين خصمين عنيدين لا هوادة بينهما، عندها يجري تعريف التحكم المدني بالهيمنة (والكبح) على خصم يمثل مخاطر كامنة. ومن جهة أخرى، عندما ينظر إلى العلاقات المدنية ـ العسكرية كعملية تبادل بين «خصمين ودودين»، حيث يضمر كل منهما القناعة بردود فعل الآخر في غالبية الحالات، عندها يمكن تعريف التحكم المدني بأنه يدفع العسكريين

---

(١) بلاند (١٩٩٩)، ص ١٤. أيضا يقترح بلاند مثال إستقلالية اتخاذ القرار في القوات المسلحة الأميركية، الذي لن يكون مقبولا في كل الإحتمالات، من وجهة نظر الديمقراطيات الأوروبية: «على رأس أي قائمة لموضوعات يقيمها ويدافع عنها الضباط الأميركيون على أنها ملكهم، نجد فيها «إستقلالية تنظيمهم الداخلي وعملياتهم» و«مبدأ الإستقلالية التكتيكية». كان يريد كثير من الضباط في دول مختلفة تحديد ضوابط مهنية مماثلة في ظل التحكم المدني»، ص ١٢.

(٢) بلاند (١٩٩٩)، ص ٢١.

ويوجههم نحو أهداف مقبولة اجتماعياً. وعوضاً عن مصطلح التحكم المدني، نرى أن التعبير الأدق والأفضل توصيفاً هو القيادة المدنية للعسكريين»[1]. وهكذا، نجد أنفسنا أمام فرضيات من طبيعة الديمقراطيات الوطيدة.

إلا أن إسهام ريتشارد كون، موجه لتحليل آليات التحكم العسكري في نظام ديمقراطي بحت، ويتقدم بطرحه من موقف حذر بما فيه الكفاية، حيال مسلكية التجمع العسكري، بالمقارنة مع طرح بلاند: «العسكريون، بحكم الضرورة، يتواجدون بين المؤسسات الأقل ديمقراطية في التجربة الإنسانية؛ فالعادات والمناهج الحربية تصطدم بحكم طبيعتها مع الحرية الفردية والمدنية، وهي القيم الأسمى في المجتمعات الديمقراطية»[2].

ويعرّف كون أربعة أركان للتحكم المدني، الأول يتمثّل بالقدرة والقابلية للحكم، أي مجموع العناصر التي تميز الأداء الوظيفي الديمقراطي، كما يمكن أن تكون سيادة القانون، العمليات الانتخابية الخ. وفي هذا السياق، يجب أن تُحدّد مهام العسكريين من قبل الدولة وليس من قبلهم بأنفسهم، وينصح كون بحصرها قدر الإمكان بالدفاع الخارجي. والركن الثاني، هو مبدأ الخضوع العسكري الذي يجب أن يرتبط بهيكلية الحكم، من دون أن تنحصر هذه التبعية بشخص رئيس الأمة. والثالث، عنصر يعزز التحكم المدني وهو وجود سلطات تعوّض أو تحيّد التجمع العسكري. وهنا يذكر كون عنصرين: أجهزة مسلحة أخرى مثل الشرطة، والبرهنة العملية عن أن الأعمال غير القانونية ستتلقى العقاب القانوني. وأخيراً، يشير كون إلى الركن الرابع: «الفرضية الجوهرية أنه وراء الفوقية المدنية، يكمن عامل امتناع العسكريين عن التدخل في الحياة السياسية»[3]. والأمر هنا يتعلّق عملياً بأحد شروط الديمقراطية في ذاتها، وليس عنصر تحكم مدني، ولو أنه يلتقي مع نظرية المسؤولية المتقاسمة بالقدر الذي يتم فيه إشراك العسكريين في عملية التحكم المدني.

---

(١) بلاند (١٩٩٩)، ص ١٨ – ١٩.

(٢) كوهين (١٩٩٤)، ص ١٤١.

(٣) كوهين (١٩٩٤)، ص ١٤٥.

وانطلاقاً من هذه الأركان، يصير بالوسع تعداد ثلاثة عناصر ضرورية لوجود التحكم المدني، الأول، وجود سلسلة حلقات قيادية واضحة المعالم، يحتلّ فيها رئيس الحكومة قمة الهرم. والثاني، ضمان أن تكون بداية أي عملية تدخل عسكري ونهايتها في يد المدنيين. والثالث، وجود سياسة عسكرية بما معناه أن الحكومة تقرر حجم وشكل وتنظيم وتسليح ومناهج عمليات الجهاز العسكري. وانطلاقاً من هذه النقطة، يقدم كون الحجة بضرورة تركيز التحكم في وزارة الدفاع، وأن يكون الوزير مدنياً. ويتعلق الأمر باعتبارات وتقديرات مثيرة للإهتمام، وفي هذه الحالة تحديداً، يبدو أنه فكّر بها لتوافق مسارح من طبيعة دول أميركا اللاتينية، أكثر منها لديمقراطية وطيدة مثل الديمقراطية الأميركية. ويصطف كون بهذا مع موقف راح يتبلور وينضج على مدار الإسهامات الأخيرة، ومن الملائم التمسك به، يتمثّل بعدم اعتبار التحكم المدني وضعاً يمكن تحقيقه، وإنما عملية تستدعي العمل الدؤوب يوماً وراء الآخر.

بعض الاستخلاصات من المناقشات

كما أشرت سابقاً، انقطع الجدل فجأة وبشكل حاد حين قرر جورج بوش اللجوء إلى القوة العسكرية كأداة أولى في سياسته الخارجية بعد ١١ أيلول/سبتمبر، ولو أنه يحدد اللجوء إلى القوة العسكرية عندما يحين التصحيح لهذه السياسة بصورة لا يمكن تجنبها. وفي العام ٢٠٠١، نشرت المساهمة المهمة، المشار إليها سابقاً، من قبل فيافير وكون، لكن تسارع الأحداث حال دون تحوّلها إلى حلقة متينة لمواصلة الجدل. ذلك أن الأمر يتعلق بشكل كبير بمجموعة من التحليلات ذات الطابع الاجتماعي، من خلال عملية استفتاء واسع حول الخلافات القائمة في المجالين الثقافي والقيمي بين التجمع العسكري الأميركي والمجتمع المدني. ويخلص الناشران إلى أنه إذا صح وجود هوة كبيرة بين رؤى الضباط العسكريين والنخب المدنية، فإن هذه الهوة تتقلص عند مقارنة تصورات العسكريين مع الرأي العام الأميركي بشكل عام. ومع هذا، فإن هناك اختلافات ذات أهمية: العسكريون أكثر تمسكاً بمعتقداتهم من بقية المواطنين، ويرفضون بقدرٍ كبير مهمّات الشرطة الدولية، وهم أقل

تساهلاً من لرأي العام حيال الخسائر البشرية المحتملة، ويعارضون بغالبيتهم دخول المثليين من الجنسين إلى صفوف القوات المسلحة، في تعارضٍ تام مع تصورات النخب السياسية والمجتمع الأميركي، وراحت أعداد متزايدة منهم باستمرار تنتمي إلى الحزب الجمهوري[1].

وهناك صفة أخرى، ذات أهمية كبيرة بالنسبة لتحليلنا، وهي تتكشف في تحليلات فيافير وكون وتتمثل في رفض الضباط الأميركيين لقبول دور المستشار في العلاقة مع قرارات السياسيين. ويتحقق الكاتبان أن العسكريين يعتقدون أنه يتوجب على مسؤوليهم الإصرار على توجيه القرارات التي يرونها مناسبة لاستخدام القوة، الوقوف ضد القرارات الخاطئة أو حتى تقديم الاستقالة ما لم تتوفر القناعة بها. وينسجم هذا الموقف مع المبادىء التي عرضنا لها في نظرية واينبيرجير ـ باول ويمكن أن تشكل مصدراً لنسبة مهمة من النزاعات والتوترات بين الحكومة والعسكريين في الديمقراطية الوطيدة[2].

كما أشرت إليه سابقاً، انقطع هذا الجدل، فجأة وبصورة حادة، تحديداً في العام ٢٠٠١. فالشعور الجماعي بوجود تهديد خارجي يخفي أو يقلص الهوة الثقافية الموجودة بين العسكريين وبقية المواطنين. الشعور الجماعي بالتواجد في حالة حرب، شعور غرسته وأجّجته إدارة بوش عقب ١١ أيلول/سبتمبر، منع كل إمكانية لاستمرارية جدل مثل الخاضع للتحليل سابقاً. لكن على الرغم من ذلك، يمكن التوكيد أن الجدل لم يكن مجدياً للفت الانتباه إلى هذه المسألة في أوساط خبراء العلاقات العسكرية ـ المدنية وحسب، وإنما أفاد أيضاً لمراكمة مفاهيم جديدة، وتصورات وأدوات تحليل مختلفة، تسمح برمتها اليوم ببلوغ رؤيا أوضح وأفضل لمدى تعقد العلاقات بين «القوات المسلحة والمجتمع المدني». لقد خضع مفهوم التحكم المدني للدرس والتمحيص، وانطلاقاً من مواصفات الحالة الملحوظة في

(١) راجع فيافير وكوهين (٢٠٠١)، ص ٤٦٠ – ٤٦١.

(٢) فيافير وكوهين (٢٠٠١)، ص ٤٦٥ – ٤٦٨.

العقد الأخير، أصبحت توجد مواقف بديلة وانتقادات متماسكة لجملة المفاهيم التي أسس لها صاموئيل هانتنغتون.

وإذا كانت إسهاماتهما أغنى بكثيرٍ من الملامح التي سنعرض لها تباعاً، لا بد من الإقرار في المقام الأول بجدارة ويغلي وكون بالكشف عن حالة جديدة وبدء الجدل بدقة وصوابية. وبغض النظر عن جهوده لإضافة أدوات تحليل جديدة، فقد عرف فيافير كيف يرى الطريق المسدود الذي يقودنا إليه ربط مفهوم الاحترافية العسكرية بخضوع القوات المسلحة للسلطة المدنية. وقد مهّدت ريبيكا تشيف لهذا الدرب الذي يقودنا إلى توسيع مفهوم الازدواجية المدنية ـ العسكرية، عبر إدراج المجتمع أو المواطنين كعنصر ثالث. في المقابل، نجد في جعبة ديش تعريفاً براغماتياً للتحكم المدني، عندما يؤكد أن المؤشر الأفضل على ذلك، يتبيّن من معرفة من يسود حين تختلف تصورات المدنيين عن تصورات العسكريين. أما كون، فلا بد من الإقرار برؤياه حول التحكم المدني بصفته عملية وليس حقيقة قائمة.

وهناك نقطة التقاء في الجدل بين كل المشاركين، بمن فيهم هانتنغتون. وهي الموقف الداعي لعدم حصر تعريف التحكم بالقدرة على الوقاية من العمليات الانقلابية. كتب هانتنغتون بهذا الصدد: «أن نشاطات الأجهزة العسكرية الرئيسية تقدم لنا عبراً قليلةً إنما مفيدةً، للتحكم المدني، ولا تكمن المشكلة في الدولة الحديثة في التمرد المسلّح وإنما في علاقة الخبير بالسياسي»[1]. بعد أربعين سنة من ذلك، راح فيافير يصرّ على أن «حين تركز نظرية ما الأنظار على العمليات الانقلابية، تبتعد عن كنه ما هو مهم ومثير في العلاقات المدنية ـ العسكرية في أميركا»[2]. ومع ذلك، يتوجب إدخال تصحيحين على توكيد هانتنغتون، الأول، من المناسب استبدال تعبير الدولة الحديثة بتعبير الديمقراطية الوطيدة، والثاني، أنه في حال ديمقراطية وطيدة لا يمكن قصر المشكلات التي تنجم بين المدنيين والعسكريين على حقل العلاقة بين

(١) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٢٠.

(٢) هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٢٠.

السياسي والخبير. لكن من دون تجاهل هذا الوجه، من الضروري تركيز معضلات العلاقات المدنية ـ العسكرية في مجال النزعة الخاصة بكل التجمعات البيروقرطية، للدفاع عن حقل الاستقلالية الخاص بها وتوسيعه. وهذه النزعة، تبدو شديدة الوضوح في ما يتعلق بتعريف الاحترافية والمظاهر التنظيمية والعملياتية للجيوش. ما كان بوسع هانتنغتون النظر إلى هذه الجوانب، باعتبارها المظاهر الجوهرية في المعضلة، في حين أنها تشكل، في اعتباراته، الحل لها.

راحت النقاشات تعزز أهمية العقيدة العسكرية وتكييفها مع تغيرات الواقع وقرارات الحكومات. وركز الكثير من الباحثين أنظارهم وإهتماماتهم على نظرية واينبيرجير ـ باول (وكذلك على آثار قانون جوولدووتر ـ نيكولاس)، في ما يخص أسباب الخصومات والمواجهات الاخيرة. ويدافع ديش عن فكرة اللجوء إلى العقيدة إذا ما جرى البحث عن تفسيرات للنزاعات بين المدنيين والعسكريين، حتى ولو طبقت فقط في حالات الإحساس بوجود تهديدات داخلية وخارجية. وقد درست عواقب هذه العقيدة كعامل شرطي للقرارات السياسية، لكن قلة من الباحثين حللت مسألة تكييف العقيدة العسكرية مع الحالة الجديدة المنفلتة العقال بعد نهاية الحرب الباردة. ومما لا شك فيه، أن نظرية واينبيرجير ـ باول هي ردة الفعل على الصدمة الهائلة التي خلفتها حرب فييتنام في العسكريين الأميركيين. وما كتابات باول الأخيرة إلا دليلاً على ما نقول. كان لا بد من الحؤول دون تكرار عنصرين، في نظر العسكريين، كانا المسبّبَين الرئيسيين لتلك الكارثة، وهما في إشارة إليهما، مفهوم الحرب المحدودة والتدخل المدني في العمليات العسكرية. ومن المفاجئ جداً لأي مراقبٍ خارجي التفكير إلى أي حد ترَسّخ في أذهان العسكريين الأميركيين الاعتقاد بأن تدخل الرئيس جونسون في إدارة العمليات كان سبب الهزيمة في حرب فييتنام. وإذا صح أن تدخله كان حاسماً في كثافة ومدى وديمومة عمليات القصف على فييتنام الشمالية (بفعل العواقب الممكنة لتصعيد النزاعات الدولية)، فمن الصعب بمكان، التوكيد أن الاستراتيجية الخاطئة في فييتنام الجنوبية كانت حصيلة

التحكم المدني بالعسكريين الأميركيين. وبهذا الصدد كتب إليوت أ. كوهين: «لقد أخطأ كل من ليندون ب. جونسون وروبرت مكنمارا كمدبّرين ومديرين للحرب، لا لإسرافهما في التدخل في كل التفاصيل، وإنما لأنهما لم يقودا الحرب على نحوٍ صائب»[1].

وفي عملٍ لاحقٍ، ينتقل كوهين خطوة إلى الأمام: «أشار أكثر من كاتب إلى أن فشل حرب فيتنام نجم، على الأقل جزئياً، عن المقاومة العنيدة للضباط الأميركيين لتكييف مفهومهم الاحترافي مع طبيعة الحرب الماثلة أمامهم. لا شك أن حالة التخبط التي تصيب العسكريين الأميركيين عندما يواجهون خصوماً غير تقليديين، كما هو حال محمد فرح عيديد في الصومال، إنما تعكس في جزءٍ منها معاندة العسكريين الأميركيين في التخلي عن المفاهيم التقليدية التي تربّى عليها «محترف» ويؤمن بها إيماناً شديداً»[2]. واليوم يمكننا أن نضيف مثالين إضافيين هما أفغانستان والعراق على الأمثلة المذكورة في كتابات كوهين.

وفي نظريته، لا يأتي واينبيرجير على ذكر الحرب المحدودة ولا التدخل المدني، وهما عاملان يلتغيان تلقائياً عندما يقتضي الأمر استخدام القوة. فقط عندما تتهدد مصالح حيوية للولايات المتحدة أو عندما يتم الإقدام على الحرب بنيّة واضحة في تحقيق الانتصار العسكري. وفي النقطة ٥ التي تتناول مساندة الشعب الأميركي وممثليه، يكون لها أثرها على مواصفات عمليات التدخل قيد التقرير، باعتبار أن دابير وأفانت أبرزا وجود إجماع في أميركا (ربما الإجماع الذي تعزز عقب التدخل في الصومال)، يمنع المجازفة بأرواح أميركية في تلك العمليات غير المعتبرة حيوية لمصالحهم، كما هي عادة عمليات السلام، وقد برهن مثال البوسنة عن هذا بما يكفي[3]. وبالإضافة إلى شرط استخدام القوة الجارفة، كان باول يتمترس في مواقفه،

(١) راجع كوهين (٢٠٠١)، ص ٤٥٣.

(٢) كوهين (٢٠٠٢)، ص ٢٤٣.

(٣) راجع دابير (١٩٩٨)، ص ٤٤٣، و أفانت (١٩٩٧)، ص ٨٤-٨٥.

ليس فقط ضد الاستخدام المحدود للقوة، وإنما أيضاً ضد التدخل المدني في العمليات.

وكما نوّه دايفيد اي. جونسون، يلجأ العسكريون الأميركيون إلى كل إمكاناتهم ومعارفهم الاحترافية لتضمن لهم سياسة الدفاع عدم التورط في عمليات تعاني من القيود المشابهة، كما يعتقدون، لتلك التي وجدت في حالتي فييتنام والصومال. «تستند هذه المطالب المؤسساتية إلى الاعتقاد بأن العسكريين المحترفين هم المؤهلون فقط لاتخاذ القرارات بشأن نشر القوات المسلحة وأنهم من يجب أن يمارسوا السيطرة العملياتية خلال أية مهمة عسكرية»[1]. هذه المواقف في الواقع ليست بجديدة، ففي كتابه العام ١٩٥٧، يتعرض هانتنغتون لكرّاس يعود للعام ١٩٣٦ لمدرسة هيئة الأركان الأميركية، حيث يرد التالي: «إن السياسة والاستراتيجيا مسألتان جذريتان ومختلفتان بالكامل. والاستراتيجيا تبدأ حيث تنتهي السياسة»[2]. وهذا يتعلق بموقف متعارض مع ما حدده كلاوسفيتز، إذ عندما يدافع عن رأيه بأن الحرب هي استمرار للسياسة، لكن بوسائل أخرى، إنما كان يدافع عن خضوع الاستراتيجيا العسكرية الدائم للسياسة. وفي المثال الأميركي وعلى ضوء الارتباط الكبير بالنظرية العسكرية السائدة، يحظى بدعم واسع ذلك الموقف الذي يعتبر أن الحرب تقع نتيجة خلل في السياسة وأن تدبير الأمور، في هذه الظروف، يجب أن يوضع بأيدى العسكريين، ويبقى في يد السياسيين قرار إعلان انتهائها. برهن كوهين أن هذا لم يحدث ولا في أي حال من النزاعات المسلحة الكبيرة التي شاركت فيها الولايات المتحدة[3]. وفي القيادة العليا (Supreme Command) يتم رفض المفهوم التقليدي للاحترافية العسكرية بالارتكاز على فكرة فصل مساحة استقلالية للعلم العسكري عن الأهداف السياسية. ولهذا يستذكر عبارة ونستون تشرشل: «يتراجع التمييز بين ما

(١) جونسون (١٩٩٦)، ص ٦٢.

(٢) راجع هانتنغتون (١٩٥٧)، ص ٣٠٨.

(٣) راجع كوهين (٢٠٠١)، ص ٤٥٤ وما يليها.

هو سياسي وما هو استراتيجي [عسكريتارياً] بمقدار ما ترجح به وجهة النظر. وفي آخر المطاف، إن السياسة الحقيقية والاستراتيجيا هما شيء واحد»[1]. مع التغير الدرامي لطبيعة النزاعات المسلحة والزوال العملي للحروب بين الدول، يصبح من المستحيل اليوم الترجمة العملية للموقف المدافع عن حقل الاستقلالية العسكرية مقابل السياسة[2]. ولذا على تفكيرنا أن يتحلّى بالواقعية، فأحد دوافع ممانعة العسكريين الأميركيين للمشاركة في عمليات السلام، كونها تتطلب تحديداً تحكماً ومراقبةً سياسيةً دائمة لضمان نجاحها[3].

وعلى الرغم من ذلك، هذه المواقف ليست خاصة فقط بالمجموعة العسكرية، فإلى جانب هذا الموقف يصطف جزء كبير من الكونغرس، وخصوصاً الجمهوريون فيه، تؤازرهم نسبة مرتفعة من الجمهور الأميركي[4]. لذا، فإنه على الرغم من حدوث تغيّرات واضحة (شبه حالة فصام) بين النظرية العسكرية الأميركية والاحتياجات الخاصة للوضع الجديد المترتب عن انتهاء الحرب الباردة، لم يسجل حدوث تحولات بارزة في العقيدة العسكرية لا في الشهور الأولى من ولاية الرئيس جورج بوش ولا في الفترة التي تلت الهجوم الإرهابي على البرجين التوأمين في نيويورك. وما حربا أفغانستان والعراق إلا أمثلة جليّة على قرارات تؤدي حسب نقاط نظرية واينبيرجير - باول إلى الترجمة القصوى، بدلاً من أن تدفع لمناقشتها وتفنيدها.

والحقيقة الساطعة أن هذا الجدل مرتبط بشكل وثيق بمختلف المفاهيم السياسية، لذا لا داع للاستغراب أن تفرض الأيديولوجيا حضورها بشكل مستمر، بما فيه هذه

(١) كوهين (٢٠٠٢)، ص ٢٤٢.

(٢) كتاب كالدور (٢٠٠١) يقترح توصيفاً جيداً لهذه التغييرات.

(٣) على الرغم من أن هذا النوع من العمليات، الذي يسمى في اللغة العسكرية الأميركية نان تراديسيونال (غير تقليدية)، كان قد مورس من قبل الجيش الأميركي خلال الفترة الأطول من وجودها. راجع جونسون وميتس (١٩٩٥)، ص ٢١٦-٢١٧.

(٤) حول إختلاف القيم والفكر بين المدنيين والعسكريين في الولايات المتحدة، يمكن التعمق في الأعمال التي يتضمنها الجزء الأول من كتاب فيافير وكوهين (٢٠٠١).

التأملات. ولا داعيَ أن نستغرب أيضاً سيادة النهج الرامي إلى وضع نظم وقوانين، على اعتبار أن الهدف الأخير من الجدال والمداولات يجب أن يتمثل في اقتراح إجراءات وأساليب تعامل تضمن التحكم المدني بالعسكريين في مختلف الظروف والملابسات.

٨
التأملات النهائية

كنت قد ذكرت في مقدمة هذا الكتاب، أن ما أثار قلقي هو التشريع الذي يهدف إلى مناقشة واقتراح التدابير المتعلقة بالسياسة العسكرية. ذلك أنه، وبمقتضى تجربتي الخاصة، يمكنني تقديم مساهمات في هذا المجال، كما أنني أعتقد أنه يتحتم الإبقاء على النقاش حول السياسة العسكرية مفتوحاً، على الرغم من استكمال تكيّف القوات المسلحة مع النظام الديمقراطي. إن التداول حول السياسة العسكرية، هو أيضاً وسيلة جيدة لمناقشة دور كل بلد في عالم اليوم المُعَولم. ولهذه الأسباب، أقترح في هذا الفصل الأخير، أن ألخص الاقتراحات التي أرى أنها الأهم في سلسلة الاعتبارات التشريعية، أو المتعلقة بالسياسة العسكرية التي تناولتها في الفصول السابقة. سأقسم الاستنتاجات إلى قسمين، القسم الأول يحتوي على اقتراحات ترمي إلى إجراء إصلاحات ضرورية في عملية الانتقال إلى الديمقراطية، أما القسم الثاني فيحتوي على تأملات نسبية حول التحكم المدني بالعسكريين في كل من المرحلة الانتقالية وحالة الديمقراطية الموطّدة.

حول الإصلاح العسكري

وفي ما يتعلق بعملية الإصلاح، ينبغي الأخذ في الاعتبار أولاً، أن الإصلاحات العسكرية ليست أقساماً مغلقة تماماً يمكن عزلها عن العملية الانتقالية برمتها. إن

نجاح عملية الانتقال العامة هو أمر ضروري لتجنب الفشل في المجال العسكري. ومن دون إحراز تقدم في العملية العامة للديمقراطية، لا يمكن إضفاء الطابع الديمقراطي على الجيوش، وحتى في العمليات الديمقراطية التي تتقدم بثبات قد يكون التطور في مجال السيطرة العسكرية أبطأ أو أطول مدةً. إن السيطرة على العسكريين تتطلب إطاراً مؤسساتياً غنياً لا يقتصر على إجراء انتخابات حرة، ابتداءً من حكومة شرعية وسلطة تنفيذية مقتنعة بضرورة تقديم الدعم للحكومة في هذه المهمة. إنه لمن المهم جداً، وقبل الشروع في عملية الإصلاح العسكري، أن تقيس الحكومة مدى هذا الإصلاح وتقرر نطاق التدابير المطبقة وفقاً لإمكانيات العملية العامة، كي يحقق الإصلاح نجاحاً كنتيجة طبيعية.

ثانياً، وأيضاً قبل الشروع في الإصلاح، تحديداً إذا كان يتعلق بالهيئة التشريعية، من الضروري التأكد أنه لا يحدث فقط في إطار عملية التحول الديمقراطي الشاملة، بل ينبغي أن تتوفر له الشروط الأساسية مسبقاً. ومن أبرزها عملية التوافق بين القوى الديمقراطية بشأن الفرصة المتاحة وحدود الإصلاح. ينبغي لهذا الإجماع أن يُترجم بأوسع دعم ممكن من البرلمان للتغييرات المخطط لها. كما أن الاتفاق بين الطرفين على عدم سعي تلك القوى كي تحظى من القوات المسلحة بدعم لمواقفها، شرط ضروري؛ فمن الصعب إصلاح جيش متملق. وأخيراً، من المناسب جداً أن تكون هناك غالبية راسخة للقاعدة الانتخابية، إذا كانت الإصلاحات طموحة أو طويلة الأمد.

حين تُوفَّر الشروط الأولية قبل البدء بالإصلاح أو حتى قبل الإعلان عنه، ينبغي أن تكون هناك ضمانات شخصية أكيدة لتوفر إمكانيات التخطيط لذلك الإصلاح ولوضعه حيز التنفيذ، أي لتصميم العملية وإدارتها وضمان تنفيذها.

ثالثاً، يجدر التنبيه من أن عملية التحول الديمقراطي هي بالضرورة طويلة الأمد في مجملها، بما في ذلك الفترتين اللتين أسميناهما فترة الانتقال وفترة التوطيد. يمكن أن يتحقق الانتقال إلى الديمقراطية في فترة قصيرة، بيد أن

الأمر ليس ذاته مع عملية التوطيد، التي، عادةً ما تكون أطول مما يقدرها الدارسون، لأسباب منها أن تغيير العقلية يستلزم فترات زمنية طويلة. عندما ننتقل من سلوكيات عامة إلى تحليل الأنظمة الجزئية، كما يحدث مع تحليل العلاقات بين «القوات المسلحة والمجتمع»، فإن مدة عملية الانتقال ستكون أطول لا محالة. ليس بوسعنا الاعتقاد أن التوطيد ينتهي لمجرد أن العسكريين لن يشكلوا تهديداً يرتبط باحتمال القيام بانقلابات عسكرية، أو حين يُحَقَّق وقف تدخلهم في السياسة أو فرض شروطهم على الحكومات. إن إشراك الجيش في النظام الديمقراطي يتطلب أن تكون الحكومة هي صاحبة القرار وهي التي تطبق السياسات الأمنية والعسكرية، بصرف النظر عن اندراج ذلك ضمن موقعها في الجهاز الإداري للدولة، باعتبارها فرعاً منها وليس مؤسسةً تتحاور مع الفروع الأخرى للدولة.

بما أن عملية الإصلاح العسكري طويلة، ينبغي التركيز عليها باعتبارها عملية تدريجية لا يمكن الشروع بها كما لو أنها عملية سريعة، وبالتالي يجب إيلاء اهتمام أكبر لوتيرتها، أي للسرعة التي يجري فيها تطبيق كل من التدابير المختلفة، وللترتيب الذي يُوضع فيه هذا التطبيق حيز التنفيذ. يمكن أن تؤدي الأخطاء في هذه الجوانب إلى تصعيد الصراع مع المجموعة العسكرية، أو إلى ما هو أسوأ، أي عدم تنفيذ التدابير أو الأحكام.

من حيث تدرّج العملية أو وتيرتها، فإن الاهتمام باتخاذ الخطوات كلّها في الاتجاه الصحيح، لا يعني بالضرورة التفكير بحلولٍ نهائيةٍ للمراحل الأولى من عملية الإصلاح العسكري، وذلك لعدد من الأسباب، منها أن للعملية برمّتها بُعداً ضرورياً في كل حالة من حالاتها يتمثّل بِـ«التجربة والخطأ» للتحقق من الفاعلية والعواقب الناتجة عن كل خطوة أو تدبير. مثالاً على التدرج في الحالة الإسبانية، نذكر التعزيز التدريجي لوزارة الدفاع في مناسبات متعددة بين العامين ١٩٧٧ و١٩٨٩، المتمثّل بخطوتين تدرجيتين في قانون الدفاع الوطني للعام ١٩٨٠ والعام ١٩٨٤. المقصود أن السرعة ليست الهدف، وخصوصاً في مرحلة التوطيد التي يُفضّل أن يُوجّه فيها التركيز إلى الإبقاء على مسار السلوك والمواظبة فعالاً، على حساب التغيّر السريع. ولذلك دواعٍ

كثيرة منها، ضرورة أن يبقى وزراء الدفاع المدنيون في مناصبهم لأطول فترة ممكنة. إن تغيير المناصب الوزارية على نحوٍ مستمرٍ في كثير من بلدان أميركا اللاتينية، كان العدو الأكبر لعمليات الإصلاح العسكري، التي تتطلب الإصرار على فرض تغييرات أكثر مما تتطلب الحكمة في صياغة خطط الإصلاح الكبرى.

إلى جانب التدرج، لا بد من الاهتمام بالترتيب الذي يتم فيه تنفيذ التدابير المختلفة لأي إصلاح عسكري. إن هذه العملية تحتاج عموماً إلى إحراز تقدّم في مجال الإصلاحات التشريعية والمؤسسية أكثر منه في المجال المهني. توصي الحالة الإسبانية ببدء الإصلاحات في مجال التحكم الاقتصادي، مما يساعد على إحلال النظام في النشاط الاقتصادي للجيوش وعلى برمجة أدائه، والمدنيون هم الأكثر خبرة في هذا المجال، ويمكن أن يؤدي تدخلهم إلى نتائج إيجابية على المدى القصير. يتحتم ترك مناقشة قضايا التوظيف إلى وقت لاحق ولا سيما قضايا العقيدة والتعليم، إلا في بعض الجوانب الجزئية التي يمكن أن تخفّف من الصراع، مثل تحسين الأجور أو أنظمة التقاعد الاجتماعية.

خلال عملية الإصلاح، يجب التركيز في ضرورة التقدم بالتوازي في المحاور الثلاثة التي قمنا بتقسيم السياسة العسكرية إليها، أي عملية الإصلاحات القانونية والمؤسسية، وعملية التغيرات المهنية والعقائدية، وعملية السيطرة على الصراع واستيعاب التغيير من جانب المجموعة العسكرية. لا يمكن إحراز تقدم على محور واحد فقط دون سواه، ويجب تحديد موعد للعملية مع أخذ إمكانيات تُطور المحور في الاعتبار، ولا سيما حين تكون هذه الإمكانيات قليلة أو تشكل صعوبة كبيرة، بصرف النظر عن الفترة الزمنية للعملية.

سأشدد، في وقت لاحق، على أن السيطرة المدنية هي على الدوام عملية مستمرة تتطلب الأداء الديناميكي من جانب الحكومة، كما هي فعلياً في فترة الإصلاح العسكري. ينبغي للحكومة أن تأخذ زمام المبادرة في ترتيب الإجراءات وفي وتيرة أو سرعة تطبيق هذه الإجراءات على حد سواء، كما عليها أن تطبقها في إطار

تعريف المهام والقضايا التنظيمية وغيرها من مكونات السياسة الدفاعية والعسكرية. وإذا كان ذلك ضرورياً بالفعل في حالات الديمقراطية الوطيدة، فمن المؤكد أنه ضروري أيضاً في مرحلة الانتقال وتوطيد الإصلاح العسكري.

في الواقع، إن كل عمليات الإصلاح العسكري التي كُلّلت بالنجاح تحظى بطابع ذاتي، أي إنها تحققت ووضعت موضع التنفيذ من جانب الحكومة المعنية. السياقُ العالمي مؤاتٍ بشكل واضح في عملية التحول الديمقراطي، والانضمام إلى المنظمات الدولية والدعم الذي تقدمه بعض البلدان، قد يمثلان عاملين مساعدين كبيرين، لكن، وفي سبيل قيادة عملية الإصلاح على نحو مستقر للارتقاء بمستوى التحكم، يجب أن تمثل الحكومة ومؤسسات البلاد محركاً لتحقيق هذه الغاية. ينبغي ألا يُهمل الدعم الخارجي مع التكامل الداخلي، فالعامل الأول لا يمكن أن يكون بديلاً عن القوات المحلية التي يجب عليها تحقيق الإصلاح وتنفيذه.

ينبغي أن يسود تغيير القوانين والنظم الوضوح والبساطة. غير أن الحكم الذاتي العسكري لم يحدث في أكثرية الحالات المرتكزة على التشريعات الواضحة والبسيطة. ففي سبيل حدوثه، يكفي أن يكون هناك قوانين غامضة تتعلق بالنقطة التي يجري التطرق إليها، والحالة الإسبانية مثالٌ جليّ في هذه المسألة. يعود الغموض، أو إمكانية تعدّد التفسيرات، بالفائدة دائماً على المجموعات التي تحظى باستراتيجيات ترمي إلى الدفاع عن الشركات وليس عن المصالح العامة للمواطنين. من ناحية أخرى، من الصعب أن يكون للتغييرات التي يجري اقتراحها في إطار عمليات الإصلاح العسكري، ما يبررها بما يتفق مع التشريع الساري المفعول. لذلك، وفي كثير من الأحيان، يُستحسن أن يجري البحث عن مبرّرٍ لها في القانون المقارن أو في الممارسات الخاصة ببلدان أخرى. في الحالة الإسبانية، لم يكن من السهل عرض بعض الإصلاحات القانونية على أنها تطور دستوري، وفي هذه الحالات، قد يكون اقتراحها أكثر فاعلية، باعتبارها أمراً بديهياً.

من الجدير بالذكر، أن الصعوبات الكبرى في كل الإصلاحات العسكرية لا

تكمن في إعداد القوانين أو في الموافقة عليها، فهي تظهر دائماً عندما يتحتم ضمان تنفيذ هذه القوانين، أي عندما ينبغي أن يتحقق تطبيقها نصاً وروحاً، وهو الأمر الذي يستلزم مواظبة أكثر مما يستلزم قوة. من هنا، تأتي ضرورة إبقاء وزراء الدفاع في مناصبهم أطول فترة ممكنة. كما تجدر الإشارة إلى أن العديد من التدابير الملموسة والإجراءات غير التشريعية قد تكون أكثر فاعلية في تحقيق التغييرات المقترحة من القوانين نفسها.

إن وزارة الدفاع تمثّل الأداة الأساسية التي لا بد منها في التحكم المدني، لذلك إن أفضل وسيلة لقياس مستوى التحكم بالقوات المسلحة من جانب حكومة بلد معين هي تفحص درجة تطور وزارة الدفاع فيها وقدراتها. في مرحلة التوطيد، إن ما يجدر إدراجه، بدءاً بالجيوش، هو أن تحظى بالقدرة على التخطيط والإدارة في ما يخص الموظفين، وفي إعداد الميزانية ومراقبتها. كما أن الإدراج التدريجي للعناصر المدنية ضروري لفاعلية سير العمل في الإدارة. في معظم الحالات، ترى الجيوش في تعزيز وزارة الدفاع عمليةَ نزعٍ لبعض الصلاحيات منها فهي تعدّها ملكاً لها. لهذا السبب، يجب المضي قدماً، وعلى مراحل، وعدم إجراء العملية إلا بعد تحقّق نقل قدرات القرار والإدارة بشكل فعلي إلى الوزارة مسبقاً.

يجب أن يكون وزير الدفاع مدنياً. وعلى الرغم من أن التجربة أثبتت أن الوزراء العسكريين قد تمكنوا في بعض الحالات من تقديم خدمة كبيرة في الفترة الأولى من المرحلة الانتقالية، غير أن مدنية الوزير تأتي من اعتبار أن الحكومة هي المقرّرة والموجهة لسياسة الدفاع، وتحديداً في مرحلة التوطيد الديمقراطي. لذلك، إن عملية الإصلاح العسكري في معظم الحالات هي في المقام الأول عملية تعزيز القدرات لسيطرة الوزير على القوات المسلحة. في هذه النقطة، يجب أن يؤخذ في الاعتبار الاتجاه العام للقوات المسلحة التي تريد تركيز اعتمادها على رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، من خلال الحد من دور الوزير، لتزداد إمكانياتها في الحكم الذاتي. إن دعم كبار المسؤولين التنفيذيين للوزير هو أمر لا بد منه، ويجب أن يتضمن رفض أي علاقة

مع العسكريين لا تُقام من خلال الوزير. من دون شك، ستعمد المجموعة العسكرية، إذا ما كان هناك تصدعات داخل السلطة التنفيذية، إلى استغلالها للمحافظة على استقلاليتها. إن وزير الدفاع هو، وإلى حدّ كبير، حلقة الوصل بين الحكومة والقوات المسلحة، وبين المجتمع؛ وفي هذه المهمة، التي تتطلب تفانياً مستمراً، لا يمكن أن يحل محله رئيس الوزراء أو رئيس الدولة.

ينبغي على الوزير المدني كما على الحكومة ككل، إدراك أن القوة في العلاقات المدنية ـ العسكرية هي العامل الرئيسي، وبالتالي، فإنه يتوضّح تدريجياً أن الوزير يتخذ قراراً من موقعه في السلطة لقيادة الجيش، وتتمثل مهمته في التوجيه و«القيادة»، كما ينبغي على العسكريين أن يدركوا أن الوزير ورئيس الحكومة أو رئيس الأمة موحدون على نحو راسخ في هذه المهمة. في هذا السياق، من المستحسن، ألا تكون رتبة كومندان هي أعلى المناصب في كل فرع من الجيش، بل رتبة رئيس هيئة الأركان، كما يحدث في معظم الديمقراطيات.

ولا بد للوزير عند اتخاذ قراراته، أن يجد وسيلة للاستماع إلى القوات المسلحة ومعرفة آرائها ومواقف قادتها، من دون أن يعني ذلك في أية لحظة، أن تعتقد بأن الوزير «يفاوضها» بشأن قضية معينة. ينبغي أن يتم اتخاذ القرارات بعد الحصول على المعلومات وبعد مشورة العسكريين، ولكن لا ينبغي أبداً أن يجري الاتفاق معهم على هذه القرارات.

كما أشرت في الفصل السادس، إن كل الإصلاحات في الإطارين التشريعي والمؤسسي، وكذلك تلك التي أدرجناها في المحور المهني، تحظى بمحتوى سياسي رفيع، وينبغي أن يكون الوزير على علم بذلك، وأن يقوم شخصياً بإدارة هذه الجوانب التي، لا يمكن، في أي حال من الأحوال، أن يكلّف بها التقنيين أو المسؤولين في الإدارة من غير المعينين السياسيين. إن إشراك الوزير أفضل وسيلة تعبيرٍ للمجموعة العسكرية عن إشراك كل الحكومة.

في عملية الإصلاح العسكري، ينبغي إيلاء اهتمام خاص بالهيئات الجماعية الموجودة داخل القوات المسلحة، مثل هيئات الأركان أو المجالس العليا لكل جيش أو حتى مجالس الدفاع الوطني. يجب المضي قدماً نحو سلسلة قيادة الشخص الواحد التي يمكن للهيئات الجماعية من خلالها تقديم المشورة، ولكن ليس اتخاذ القرارات. يجب أن تكون القدرة على اتخاذ القرار بيد الحكومة، وانطلاقاً منها، تنتقل إلى قيادات الشخص الواحد وفقاً لأدائها. فالمؤسسات الجماعية التي تمتلك قرارها بيدها، ينتهي بها الأمر، في بعض الحالات، كوسائل دفاع نقابية أو مؤسساتية، أو تُرفع عنها المسؤوليات في حالات أخرى.

إن العمل المشترك للجيوش الثلاثة، الذي يمثل حاجة عملياتية واضحة منذ سنوات عديدة، هو عنصر مساعد بشكل كبير في عملية الإصلاح العسكري، كما أنه يمثل هدفاً لا يمكن دحضه، ويحتّم حدوث عدد من التغييرات في أداء القوات المسلحة. وأكثر من ذلك، إن العمل المشترك يبرر وجود وزارة الدفاع التي يتعيّن عليها أن تحظى بقدرات الإدارة والتحكم. من ناحية أخرى، يعزز دور المدنيين، الذين يتمتعون بميزة واضحة في العمل التنسيقي، بما أنهم لا ينتمون إلى أي من الجيوش الثلاثة التي، ربما يكون لديها، مواقف مختلفة حول العديد من القضايا، كما يحدث غالباً.

أحد العوامل التي لا غنى عنها في معظم عمليات إصلاح القوات المسلحة هو التحكم بالمخابرات العسكرية. وقد تزودت القوات المسلحة بالآليات الخاصة بالاستخبارات والتجسس الموجهة إلى داخل البلاد، وهو أمر طبيعي جداً في أميركا اللاتينية ومنطقة البلقان على حد سواء، حيث تميل إلى التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد، وتعتبر نفسها مؤسسة لا ينحصر واجبها في الدفاع عن بلادها وحسب، بل يتعدّاه للمراقبة أيضاً. لا يمكن إذاً الحديث عن تحكم مدني بالقوات المسلحة، إذا لم يصاحبه تحكماً بوكالات الاستخبارات الخاصة بها.

إن إصلاح القضاء العسكري، هو واحد من أكثر القضايا حساسية في عملية تكيّف

هيكليات الجيوش وصلاحياتها مع الإطار الديمقراطي. في حالات قليلة، أضحى من الممكن إجراء إصلاح عميق في فترة الانتقال، يحاول القضاء العسكري، في معظمه، البقاء كأداة للحصانة، أو على الأقل لتقديم بعض الحماية في الاستخدام المحلي للقوة، من دون نسيان تلك البلدان التي تعمل أو تساعد على تفادي المسؤوليات كلياً أوجزئياً بشأن الجرائم التي ارتكبت في فترة الدكتاتورية العسكرية. الميل لاستخدام القضاء العسكري من جانب القوات المسلحة كامتياز، قوي حتى في الديمقراطيات الراسخة، كما يتضح من أداء القضاء العسكري الأميركي بشأن الجرائم التي ارتكبها العسكريون في هذا البلد وفي الحرب ضد العراق. يجب أن نعمل على إعطاء أهمية قصوى لهذه القضية وعلى اقتراح خطوات، يجدر بها أن تكون تدريجية وجزئية، كما وتحظى بإجماع سياسي واسع، وبدعم السلطة القضائية على السواء.

إن وحدة السلطة القضائية مفهوم واسع متجذر باعتباره عنصراً لا بد منه في الأداء الديمقراطي، ولذلك، فإن إصلاح القضاء العسكري مشروع لا يجري تنفيذه لوضع حد للحصانة التي تتمتع بها المجموعة أو للمعاقبة على الجرائم السابقة، وإنما يجري تنفيذه، قبل كل شيء، في سبيل تعزيز النظام القضائي والديمقراطية ذاتها في بلد معين. إن المضي قدماً نحو وحدة السلطة القضائية في هذا السياق، له نتيجة مباشرة وحاسمة في عملية التحول الديمقراطي للقوات المسلحة، تقوم على حل مركز السلطة المستقلة التي تم استخدامها لإنشاء القواعد الخاصة بها، لتنظيم نفسها، بما في ذلك إيديولوجياً، بغض النظر عن رغبات الحكومة القائمة.

حول سيطرة القوات المسلحة

أقترح حول التحكم المدني بالقوات المسلحة عند الإعتبار بأن عملية الإصلاح أو التوطيد الديمقراطي قد انتهت، بعض الأفكار التي تبيّن ضرورة استمرار الحكومات في سياستها العسكرية في إيلاء الاهتمام لهدف التحكم بالقوات المسلحة من دون إغفال احتمال وقوع مشاكل في مهمتها هذه. فالمشاكل موجودة، بغض النظر

عن حجمها، في كل الديمقراطيات الراسخة، ولكنها تختلف بطبيعتها باختلاف المرحلة.

إن أول ما يجب أخذه بعين الإعتبار، سيما مع رجحان النهج المسمى «بالتحكم الموضوعي" الذي شرع به صاموئيل هانتنغتون، هو أن مستوى التحكم المدني، في بلد معين وفي فترة معينة، لا يُقاس من خلال الكفاءة المهنية لجيوشه، بل من خلال مراقبة من يتخذ القرارات في مجال السياسة العسكرية، كما من خلال التحقق من سريان تنفيذها. إن عملية صنع القرارات ومستوى التنفيذ أو التطبيق من جانب العسكريين، مجالان يجري من خلالهما قياس التحكم المدني للحكومات بالقوات المسلحة.

إن التحكم المدني بالجيوش هو مهمة أوسع من تلك التي تشير إليها صياغة التعبير، ولا يمكن اختزالها بمراقبة واحتواء العسكريين في مجال أنشطة خاصة بهم. إنه لمن الضروري، إضافة مهام أخرى إلى هذه المهمة، كتلك المتعلقة في تطبيع العلاقات بين المدنيين والعسكريين في سياق ديمقراطي، وتلك التي تتعلق بالاتجاه والزخم الخاصين بأدائها الهادف لخدمة البلاد، وذلك من خلال السيطرة على فاعليتها. في الوقت الراهن، إنه لا بد أيضاً من الأخذ في عين الإعتبار، التكيف مع المهام الجديدة التي جرى فرضها لعدد من الأسباب، من ضمنها تغيير طبيعة الصراعات والترابط الداخلي الناتجين عن عملية العولمة التي أدت إليها بعثات حفظ السلام، ذلك أن أمن الدول اليوم متأثر أو مهدد من قبل الصراعات التي تحدث بعيداً عن حدودها. ولهذه الأسباب، ينبغي على الهيئات المولجة بإعداد السياسة الدفاعية أن تكون مرتبطة مباشرة بالوزير، الذي بدوره يجب أن يكفل تعاوناً وثيقاً مع وزارة الشؤون الخارجية، لأن المهام الراهنة للجيوش يتم تكوينها تدريجياً باعتبارها أداةً للسياسة الخارجية لكل بلد. يمثّل هذا التعاون بين الوزارتين عنصراً متزايد الأهمية في السيطرة على القوات المسلحة في الديمقراطيات الوطيدة.

وكما أشرت إليه مراراً، إن التحكم المدني بالقوات المسلحة هو عملية وليس

وضعاً، حينما يتحقق تتوقف السلطات المدنية عن القيام بإجراءاتها. ينبغي لمثل هذه العملية، أن تتكيّف مع تطور العلاقات المدنيةـالعسكرية، بالقدر الذي يستند إليها أداء النظام الديمقراطي. كما ينبغي، أن يتم تبديلها بالتحولات التي تطرأ على المجتمع، والسياق الدولي، والمهنة العسكرية. حتى في حالات الديمقراطية الوطيدة، كما يتضح من تطور العلاقات المدنيةـالعسكرية في الولايات المتحدة خلال عقد التسعينيات يتطلب التحكم المدني إدارة مستدامة من قبل المسؤولين المدنيين. إن التحكم المدني بالعسكريين، ليس مجموعة من التدابير والتقنيات تقتصر على الحؤول دون إمكانية وقوع انقلاب عسكري، حيث يُستخدم هذا التحكّم عند الضرورة القصوى في إطار المفهوم الأشمل للعلاقات المدنية ـ العسكرية.

التحكم المدني، ليس مسألة تقتصر على الحكومة والجيوش، إذ يؤخذ المجتمع أيضاً بعين الإعتبار. يتطلب تطبيع الديمقراطية في العلاقات المدنية ـ العسكرية اتفاقاً بين ثلاث جماعات، ويحظى من خلاله كل وكيل (المجتمع والحكومة والجيش) بعلاقة مريحة مع الإثنين الآخرين، وبمستوى كافٍ من الثقة حول الإجراءات التي يمكن اتخاذها في المستقبل. العلاقات بين المجتمع وحكومته، هي على درجة عالية من الأهمية، وعلى علاقة بتحديد إمكانيات تحكم الحكومة بالعسكريين.

يمكننا أيضاً القول، إن العلاقات بين الوكلاء الثلاثة طبيعية في الديمقراطية عندما تقرر الحكومة نطاق الحكم الذاتي للقوات المسلحة، النطاق الذي يتسق مع الدور الذي يريد المجتمع أن تلعبه القوات المسلحة. ولهذا، على الحكومة أن تبيّن بوضوح للقوات المسلحة كيف تريد أن تكون هذه الأخيرة، ومن الأفضل أن يكون ذلك من خلال القوانين التوافقية التي تشارك فيها السلطة التشريعية. وانطلاقاً من ذلك، ينبغي على السلطة التنفيذية أن تركز عملها على التطبيق الحكيم والمستمر لها حتى تصبح ممارستها من الأمور العادية.

في ما يخص هذه المهام، يجب على الحكومة والبرلمان، أن يبديا اهتماماً في مشاكل الأمن والمجموعة العسكرية، فضلاً عن المعارف التدريجية بشأن هذا

الموضوع. حينما تحظى الحكومة بمعارف كافية تنتقل من التحكم السياسي والتنظيمي بالجيوش إلى المطالبة بكفاءتها التدريجية وبقدرة تحديد مهامها، وبالتالي، تستعد الحكومة للتخلي عن الصراع الذاتي للانتقال من فترات الإصلاح إلى الدخول في الصراع الذاتي، كما أسميته (وهو موجود بالتأكيد)، للديمقراطيات الوطيدة.

لا تكمن المشكلة الكبرى التي تطرحها بعض المقترحات المدافعة عن الحكم الذاتي العسكري، في حقيقة اقتراح هامش للحكم الذاتي للقوات المسلحة، إنما في الرغبة بعزل الجيوش عن المجتمع المدني للمحافظة على قيم الدفاع عن النفس، وعلى وجه الخصوص، عندما تتطور تلك التي يحظى بها المجتمع. إن فرقاً كبيراً في القيم بين المجتمع والجيش، يمثل عاملاً من عوامل عدم الاستقرار في النظام الديمقراطي، ويمكن أيضاً أن يتسبب في عدم كفاءة الجيوش ذاتها. إنه لمن الصعب أن يجري على وجه السرعة تنفيذ مهام متعددة الأغراض، يطالب بها المجتمع جيشه، إذا كان هذا الأخير لا يحظى بالقيم نفسها التي دفعت المجتمع إلى استخدامه في مهمة معينة. يجب إشراك العسكريين أنفسهم وبقدر الإمكان في السيطرة المدنية. السيطرة الذاتية ليست كافية كضمانة، ولا يمكن أن تحل محل السيطرة المدنية، لما يترتب على هذا الإجراء من محافظة على قرارات السياسة العسكرية للسلطات المدنية.. ومع ذلك، فإن الوفاء للسلطة الديمقراطية القائمة، يمثل عنصراً أساسياً للتحكم بالقوات المسلحة في الديمقراطيات الوطيدة.

ينبغي تعديل التحكم بقدر ما تتوسع المهمة التقليدية المتمثلة بالدفاع الخارجي، لتصل إلى غيرها من المهام ذات الطابع الداخلي أو الدولي لحفظ السلام. إن جهود الإغاثة في حالات الكوارث أو التعاون في مجال مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، كمثالين على المهام المتعددة الأغراض، يتطلبان تغييرات كبيرة في أنماط عمل الجيوش، تزامناً مع التغييرات في أساليب التحكم المدني بالجيوش. يجب على القوات المسلحة داخل بلدها، أن تعد المهام بالتنسيق مع الهيئات المدنية،

وفي بعض الحالات، يجب على الجيوش أن تقبل بأن تكون الخدمات المدنية الأخرى هي التي تقود العملية التي يشارك فيها العسكريون.

المراجع

Abrahamsson, Bengt (1972), *Military Professionalization and Political Power,* Sage, Beverly Hills, California.

Aguero, Felipe (1992), «The Military and the Limits to Democratization in South America», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds. (1992).

— (1995a), *Militares, civiles y democracia. La España posfranquista en perspectiva comparada,* Alianza Editorial, Madrid.

— (1995b), «Democratic Consolidation and the military in Southern Europe in South America», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, eds. (1995).

— (1998), «Legacies of Transitions: Institutionalism, the Military and Democracy in South America», *Mershon International Studies Review,* vol. 42, n.° 2, noviembre.

Aguilar Olivencia, Mariano (1999), *Ejército español durante el franquismo. Un juicio desde dentro,* Akal, Madrid.

Alonso, Sonia, y José Mariá Maravall (2001), «Democratizations in the European Periphery», *Estudio /Working Paper. Fundación Juan March,* n.° 169, octubre.

Alonso Baquer, Miguel (1996), «La función politica de las fuerzas

armadas en el Ultimo tercio del régimen del general Franco», en Hipólito De La Torre Gómez, ed. (1996).

Alpert, Michael (1982), *La reforma militar de Azañia,* Siglo XXI de España Editores, Madrid.

Aracil, Rafael, y Antoni Segura, eds. (2002), *Memòria de la Transció a Espanya i Catalunya,* Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.

Armesto Sánchez, Julio, María Luisa Becerra, Manuel Garcia y Jose A. Pérez Guillén, coords. (1992), *La transición española, Diputacion* Provincial de Córdoba, Córdoba.

Avant, Deborah D. (1997), «Are the Reluctant Warriors Out of Control?», *Security Studies,* vol. 6, n.° 2, pp. 5190-.

Bacevich, Andrew J. (1998), «Absent History: A Comment on Dauber, Desch, and Feaver», *Armed Forces & Society,* vol. 24, n.° 3, primavera, pp. 447-454.

Ballbé, Manuel (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812 - 1983),* Alianza, Madrid.

Boñon, Rafael, y Thomas M. Barker, eds. (1988), *Armed Forces and Society in Spain. Past and Present,* Columbia University Press, Nueva York.

Boñon, Rafael, y Jose Antonio Olmeda, eds. (1985), *La institución militar en el Estado contemporáneo, Alianza* Editorial, Madrid.

Betts, Richard (1991), *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crisis,* Columbia University Press, Nueva York.

Blanco Valdés, Roberto L. (1988), *La ordenación constitucional de la defensa,* Tecnos, Madrid.

Bland, Douglas L. (1999), «A Unified Theory of Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society,* vol. 26, n.° 1, otoño, pp. 7-26.

Bruneau,Thomas C. (2005), «Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* año 19, n.° 1.

Bruneau,Thomas C., y Scott D.Tollefson (2006), *Who Guards the Guardians and How,* University of Texas Press, Austin.

Bruneau,Thomas C., y Richard B. Goetze (2006), «Ministries of Defense and Democratic Control», en Bruneau y Tollefson (2006).

Burchill, Scott, *et al.* (2001), *Theories of International Relations,* Palgrave, Nueva York.

Burk, James (1998), «The Logic of Crisis and Civil-Military Relations Theory: A Comment on Desch, Feaver, and Dauber», *Armed Forces & Society,* vol. 24, n.° 3, primavera, pp. 455-462.

Busquets, Julio (1984), *El militar de carrera en España,* Ariel, Barcelona.

—(1991), «La legislación militar en la transición espariola», *Revista de las Cortes Generales,* n.° 22, pp. 153-182.

— (1996), «Las fuerzas armadas en la transición española», en Hipolito De La Torre Gómez, ed. (1996).

— (1999), *Militares y demócratas, Memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista,* Plaza & Janés, Barcelona.

Caciagli, Mario (1986), *Elecciones y partidos en la transición española,* Centro de Investigaciones SociolOgicas, Madrid.

Carothers,Thomas (2002), «The End of the Transition Paradigm», *Journal of Democracy,* vol. 13, n.° 1, enero.

Cohen, Eliot A. (2001), «The Unequal Dialogue: The Theory and

Reality of Civil-Military Relations and the Use of Force», en Peter D. Feaver, y Richard H. Kohn, eds. (2001), pp. 429-458.

— (2002), *Supreme Command. Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime,* The Free Press, Nueva York.

Colomer, Josep M. (1991), «Transitions by Agreement. Modeling the Spanish *way», The American Political Science Review,* vol. 85, n.° 4.

— (1998), *La transición a la democracia: el modelo español,* Anagrama, Barcelona.

— (2000), *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization,* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Cortes Generales (1980), *Constitución española. Trabajos parlamentarios,* Madrid.

— (1984), *Defensa nacional.Trabajos parlamentarios,* Madrid.

Cotarelo, Ramón (1992), *Transición política y consolidacion democrática (1975 - 1986),* CIS, Madrid.

Cotino Hueso, Lorenzo (2002), *El modelo constituciónal de fuerzas armadas,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Cottey, Andrew, Timothy Edmunds y Anthony Forster (2002), «The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations», *Armed Forces and Society,* vol. 29, n.° 1, otoño, pp. 31-56.

Dahl. Robert A. (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition,Yale* University Press, New Haven.

— (1993), *La democracia y sus críticos,* Ediciones Paidós Iberica, Barcelona.

Dauber, Cori (1998), «The Practice of Argument: Reading the Condition of Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society,* vol. 24, n.° 3, pp. 435-446.

De La Torre Gómez, Hipólito, ed. (1996), *Fuerzas armadas y poder político en el siglo xx de Portugal y España*, UNED, Merida.

Desch, Michael C. (1996), «Threat Environment and Military Missions», en Larry J. Diamond y Marc F. Plattner, eds. (1996).

— (1998), «Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control», *Armed Forces & Society*, vol. 24, n.° 3, pp. 389-406.

— (1999), *Civilian Control of the Military*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Di Palma, Giuseppe (1988), «La consolidación democrática: una visión minimalista», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.°42, pp. 67-92.

— (1990), *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions»*, University of California Press, Berkeley.

Diamond, Larry (1996), «Democracy in Latin America. Degrees, Illusions and Directions for Consolidation», en Tom Farer, ed. (1996).

— (1998), «Political Culture and Democratic Consolidation», *Working Paper del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, n.° 118.

— (1999), *Developing Democracy. Toward Consolidation, Johns* Hopkins University Press, Baltimore.

Diamond, Larry, y Marc F. Plattner, eds. (1996), *Civil-military Relations and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Diez Alegría, Manuel (1972), *Ejército y sociedad. Un enfoque actual del problema de los ejércitos*, Alianza, Madrid.

— (1975), «El cambio en el gobierno de la defensa nacional», *Anales*

de la Real Academia de Ciencias Morales y Politicas, n.° 52, anexo, pp. 3-31.

— (1979), «La defensa en el proceso constitucional», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Politicas,* n.° 56, pp. 159-182.

Dominguez-Berrueta de Juan, Miguel, *et. al.* (1997), *Constitución, policía y fuerzas armadas,* Marcial Pons, Madrid.

Eckstein, Harry (1988), «A Culturalist Theory of Political Change», *American Political Science Review,* vol. 82, n.° 3, septiembre, pp. 789-804.

Encarnación, Omar G. (2000), «Beyond Transitions. The Politic of Democratic Consolidation», *Comparative Politics,* vol. 32, n.° 4, julio, pp. 479-499.

Farer, Tom, ed. (1996), *Beyond Sovereignty, Collectively Defending Democracy in the Americas,* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Feaver, Peter D. (1992), *Guarding the Guardian: Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States,* Cornell University Press, Ithaca.

— (1995), «Civil-Military Conflict and the Use of Force», en Don M. Snider y Miranda A. Carlton-Carew (1995).

— (1996a), «The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control», *Armed Forces & Society,* invierno, pp. 149-178.

— (1996b), «Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military: Agency Theory and American Civil-Military Relations», *Project on U.S. Post Cold War Civil-Military Relations,* John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, Working Paper n.° 4.

— (1998a), «Modeling Civil-Military Relations:A Reply to Burk and Bacevich», *Armed Forces & Society,* vol. 24, n.° 4, verano.

— (1998b), «Crisis as Shirking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society,* vol. 24, n.° 3, pp. 407-434.

— (1999), «Civil-Military Relations», *Annual Review of Political Science,* vol. 2. pp. 211-241.

— (2003), *Armed Servants. Agency, Oversight and Civil-Military Relations,* Harvard University Press, Cambridge.

Feaver, Peter D., y Richard H. Kohn, eds. (2001), *Soldiers and Civilians. The Civil-Military Gap and American National Security,* MIT Press, Cambridge.

Fernández, Carlos (1982), *Los militares en la transición política,* Argos Vergara, Barcelona.

Fernández Campo, Sabino (2003), *Escritos morales y políticos,* Nobel, Oviedo.

Fernández López, Javier (1998), *El rey y los militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969 - 1982), Trotta,* Madrid.

Fernández Segado, Francisco (1996), «La posición constitucional de las fuerzas armadas», *Revista Española de Derecho Militar,* n.° 67, pp. 13-71.

Ferrer Seguera, Julio (1985), *La Academia General Militar. Apuntes pars su historia,* Plaza & Janes, Barcelona.

Finer, Samuel E. (1976), *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics,* Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex.

Fitch, J. Samuel (1998), *The Armed Forces and Democracy in Latin America,* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

— (2001), «Military Attitudes Toward Democracy in Latin America: How do we Know if Anything has Changed?», en David Pion-Berlin, ed. (2001), pp. 59-87.

Flórez Estrada, Álvaro (1958), «Constitución política de la nación española por lo tocante a la parte militar», *Obras Completas,* Atlas, Madrid.

Franco Salgado-Araujo, Francisco (1976), *Mis conversaciones privadas con Franco,* Planeta, Barcelona.

Geddes, Barbara (1999), «What do we Know about Democratization After Twenty years», *Annual Reviews of Political Science,* pp. 115-144.

Gibson, Christopher P., y Don M. Snider (1997), «Explaining Post-Cold War Civil-Military Relations: A New Institutionalist Approach», *Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations,* John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, Working Paper n.° 8.

González García, Manuel (1977), «Las fuerzas armadas: pariente pobre del régimen de Franco», en Paul Preston (1977).

Graham, Robert (1984), *Spain. Change of a Nation,* Michael Joseph Ltd., Londres.

Grocio, Hugo (1987), *Del derecho de la guerra y de la paz,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Guilhot, Nicolas, y Philippe C. Schmitter (2000), «De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies», Revue Française de Science Politique,* vol. 50, n.°' 4-5, pp. 579-631.

Güney, Aylin, y Petek Karatekelioglu (2005), «Turkey's EU Candidacy

and Civil-Military Relations: Challenges and Prospects», *Armed Forces and Society,* vol. 31, n.° 3, primavera.

Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros, y Hans-Jürgen Puhle, eds. (1995), *The Politics of Democratic Consolidation,* John Hopkins University Press, Baltimore.

Gutiérrez Mellado, Manuel (1981), *Al servicio de la Corona. Palabras de un militar,* Ibérico Europea de Ediciones, Madrid.

— (1992), «Las fuerzas armadas», en Julio Armesto Sánchez, María Luisa Becerra, Manuel García y José A. Pérez Guillén, coords. (1992).

Harris-Jenkins, Gwyn, y Charles Moskos (1984), *Fuerzas armadas y sociedad,* Alianza Universidad, Madrid.

Harrison, Lawrence E., y Samuel P. Huntington, eds. (2000), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress,* Basic Books, Nueva York.

Herrero de Miñón, Miguel (1993), *Memorias de estío,* Temas de Hoy, Madrid.

Howard, Michael (1959), *Soldiers and Governments,* Indiana University Press, Bloomington.

Huntington, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Miltary Relations,* Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge/Londres.

— (1968), *Political Order in Changing Societies, Yale* University Press, New Haven:

— (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,* University of Oklahoma Press, Norman.

— (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order,* Simon & Schuster, Londres.

— (1993), «The Clash of Civilizations», *Foreign Affairs,* vol. 72, n.° 3, verano.

— (1995), «Reforming Civil-Military Relations», *Journal of Democracy,* vol. 6, n.° 4, pp. 9-16.

Iglesias Gutiérrez, Jaime (2001), *Creatión y fortalecimiento del Ministerio de Defensa,* Trabajo de investigación, Universidad de Santiago de Compostela.

Irving Lichbach, Mark, y Alan S. Zuckerman (1997), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure,* Cambridge University Press, Cambridge.

Janowitz, Morris (1960), *The Professional Soldier,* Free Press y Collier-Macmillan Limited, Nueva York y Londres.

— (1990), *El soldado profesional,* Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, primera edición en 1960 con el título *The Professional Soldier* por The Free Press. El prefacio a la edición española es de 1974.

Johnson, David E. (1996), «Wielding The Terrible Swift Sword: The American Military Paradigm and Civil-Military Relations», *Project on U.S. Post Cold-War Civil-Military Relations,* John M. Olin Institute for Strategic Studies, Universidad de Harvard, Working Paper n.° 7.

Johnson, Douglas, y Steven Metz (1995), «American Civil-Military Relations: A Review of the Recent Literature», en Don M. Snider y Miranda A. Carlton-Carew, eds. (1995).

Kaldor, Mary (2001), *Las nuevas guerras,* Tusquets, Barcelona.

Karl, Terry Lynn (1990), «Dilemmas of Democratization in Latin America». *Comparative Politics,* vol. 23, n.° 1, pp. 1-21.

Kohn, Richard H. (1994), «Out of Control. The Crisis in Civil-Military Relations», *National Interest,* primavera, pp. 3-17.

— (1997), «How Democracies Control the Military», *Journal of Democracy,* vol. 8, n.° 4, pp. 140-153.

Larson, Arthur D. (1974), «Military Professionalism and Civil Control: A Comparative Analysis of Two Interpretations», *Journal of Political and Military Sociology,* vol. 2, primavera, pp. 57-72.

Linz, Juan J. (1978), «Crisis, Breakdown, and Reequilibration», en Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds. (1978).

— (1990), «Transitions to Democracy», *Washington Quarterly,* vol. 13, n.° 3.

— (1992), «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en Ramón Cotarelo (1992).

— (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes,* Lynne Rienner Publishers, Inc., Londres.

Linz, Juan J., y Alfred Stepan (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes,* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

—, — (1995), «Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans Jürgen Puhle, eds. (1995).

—, — (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe,* Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Lleixà, Joaquim (1986), *Cien años de militarismo en España,* Anagrama, Barcelona.

López Garrido, Diego (1983), «La posición constitutional de las fuerzas armadas», *Revista de Administración Pública,* n.° 100-102, pp. 949-971.

López Ramón, Fernando (1987), *La caracterización jurídica de las fuerzas armadas,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Losada Malvárez, Juan Carlos (1990), *Ideología del ejército franquista (1939-1959),* Istmo, Madrid

Luttwak, Edward (1994), «Washington's Biggest Scandal», *Commentary,* 97, n.° 5, pp. 29-33.

Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds. (1992), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective,* University of Notre Dame Press, Indiana.

Maquiavelo, Nicolás (2003), *El arte de la guerra,* Losada, Buenos Aires.

Maravall, José M., y Julián Santamaría (1994), «El cambio político en España y las perspectivas de la democracia», en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1994).

Martin, Michel Louis, y Ellen Stern McCrate, eds. (1984), *The Military, Militarism and the Polity. Essays in Honor of Morris Janowitz,* Collier Macmillan Publishers, Londres.

Martín Pérez, Ángel (1995), «La mujer y las fuerzas armadas», en Manuel Ramírez Jiménez, coord. (1995), pp. 587-604.

Martín Villa, Rodolfo (1984), *Al servicio del Estado,* Planeta, Barcelona.

Marx, Karl (1968), *El 18 Brumario de Luis Bonaparte,* Ariel, Barcelona.

Mérida, María (1979), *Mis conversaciones con los generales. Veinte entrevistas con altos mandos del Ejército y de la Armada,* Plaza & Janés, Barcelona.

Ministerio de Defensa (1986), *Memoria de la legislatura (1982-1986),* Madrid.

— (1989), *Memoria de la legislatura (1986 - 1989),* Madrid.

— (1993), *Memoria de la legislatura (1989 - 1993),* Madrid.

Morlino, Leonardo (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe,* Oxford University Press, Oxford.

Moskos, Charles C. (1977), «From Institution to Occupation Trends in Military Organization», *Armed Forces and Society,* vol. 4, n.° 1, noviembre.

— (1985), «La nueva organización militar: institucional, ocupacional o plural?», en Rafael Bañón y José Antonio Olmeda, eds. (1985), pp. 140-152.

— (1986), «Institutional/Occupational Trends in Armed Forces: An Update», *Armed Forces and Society,* vol. 12, n.° 3, primavera.

— (2000), «Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm», en Charles C. Moskos, John Allen Williams y David R. Segal (2000).

Moskos, Charles C., John Allen Williams y David R. Segal, eds. (2000), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War,* Oxford University Press, Nueva York.

Mozo, Antonio (1995), «Las fuerzas armadas y su ordenamiento jurídico», *Revista Española de Derecho Militar,* n.° 65, pp. 609 - 629.

Nunn, Frederik (1976), *The Military in Chilean History: Essays in Civil-Military Relations 1810 - 1973,* University of New Mexico Press, Albuquerque, Nuevo México.

O'Donnell, Guillermo (1994), «Delegative Democracy», *Journal of Democracy,* vol. 5, n.° 1, pp. 55 - 69, enero.

— (1997a), *Contrapuntos. Ensayos recogidos sobre autoritarismo y democratización,* Paidós, Buenos Aires.

— (1997b), «Transiciones, continuidades y algunas paradojas», en Guillermo O'Donnell (1997a), pp. 219 - 254.

— (1997c), «Otra institucionalización», en Guillermo O'Donnell (1997a), pp. 305 - 330.

— (2001), «Reflections on Contemporary South American Democracies» *Journal of Latin American Studies,* n.° 33, pp. 599 - 609.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds. (1994a), *Transiciones desde un Gobierno autoritario / 1. Europa meridional,* Paidós, Barcelona.

—, —, — (1994b), *Transiciones desde un Gobierno autoritario / 3. Perspectivas comparadas,* Paidós, Barcelona.

Oliart, Alberto (2002), «Las fuerzas armadas y los gobiernos de UCD», en Rafael Aracil y Antoni Segura, eds. (2000).

Olmeda Gómez, José Antonio (1988), «The Armed Forces in the Francoist Political System», en Rafael Bañón Martínez y Thomas M. Barker, eds. (1988).

Osorio, Alfonso (1980), *Trayectoria política de un ministro de la Corona,* Plane-ta, Barcelona.

Parada, Ramón (1997), «Prólogo» en Domínguez-Berrueta de Juan (1997).

Payne, Stanley G. (1968), *Los militares y la política en la España contemporánea,* Ruedo Ibérico, París.

Pérez-Díaz, Victor M. (1993), *The Return of Civil Society. The Emergence of Democratic Spain,* Harvard University Press, Cambridge.

Perlmutter, Amos (1982), *Lo militar y lo político en los tiempos modernos,* Ediciones Ejército, Madrid.

Pion-Berlin, David S., ed. (2001), *Civil-Military Relations in Latin America, New Analytical Perspectives,* University of North Carolina Press, Chapel Hill.

— (2005), «Political Management of the Military in Latin America», *Military Review,* enero-febrero, pp. 19 - 31.

— (2006), The Defense Wisdom Deficit in Latin America: A Reply to Thomas C. Bruneau», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* año 20, n.° 1, pp. 51 - 62.

Pion-Berlin, David, y Craig Arceneaux (2000), «Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America», *Armed Forces & Society,* vol. 26, n.° 3, primavera, pp. 413 - 436.

Platón, Miguel (2001), *Hablan los militares. Testimonios para la historia (1939 - 1996),* Planeta, Barcelona.

Powell, Charles (2001), *España en democracia. 1975 - 2000,* Plaza & Janés, Barcelona.

Powell, Colin L. (1992), «U.S. Forces: the Challenges Ahead», *Foreign Affairs,* invierno 1992/1993, pp. 32-45.

Preston, Paul (1977), *España en crisis. La evolución y decadencia del*

régimen de Franco, Fondo de Cultura Económica, Madrid y México.

Pridham, Geoffrey (1995), «The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, eds. (1995).

Przeworski, Adam (1992), «The Games of Transition», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds. (1992), pp. 105 - 152.

— (1995), *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina,* Cambridge University Press, Cambridge.

Puell de la Villa, Fernando (1997), *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo xx (1912 - 1995),* Biblioteca Nueva, Madrid.

Ramírez Jiménez, Manuel, coord. (1995), *La función militar en el actual ordenamiento constitutional español,Trotta,* Madrid.

Rice, Condoleezza (2001), «Campaign 2000: Promoting the National Interest», *Foreign Affairs,* enero-febrero.

Rodrigo, Fernando (1985), «El papel de las fuerzas armadas españolas durante la transición política: algunas hipótesis básicas», *Revista Internacional de Sociología,* vol. 42, fasc. 2, pp. 349 - 369.

— (1989), *El camino hacia la democracia: militares y politica en la transición española,* tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Rodríguez Sahagún, Agustín (1986), «La reforma militar de los gobiernos de Suárez», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* n.° 36, pp. 189 - 194.

Rustow, Dankwart A. (1970), «Transitions to Democracy: Toward a

Dynamic Model», *Comparative Politics,* vol. 2, n.° 3, pp. 337-363.

Santos Juliá, avier Pradera y Joaquín Prieto, eds. (1996), *Memorias de la Transición,Taurus,* Madrid.

Sarkesian, Sam C. (1984), «Two Conceptions of Military Professionalism», en Michel Louis Martin y Ellen Stern McCratc (1984).

Schiff, Rebecca L. (1995), «Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance», *Armed Forces & Society,* vol. 22, n.° 1, otoño, pp. 7-24.

Schmitter, Philippe C. (1995), «Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jurgen Puhle, eds. (1995).

Schmitter, Philippe C., y Terry Lynn Karl (1991), «What Democracy Is... and Is Not», *Journal of Democracy,* vol. 2, n.° 3, verano, pp. 74-88.

Schumpeter, Joseph Alois (1988), *Capitalismo, socialismo y democracia,* Orbis, Barcelona.

Sen, Amartya (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny, WW* Norton & Co. Ltd., Nueva York.

Snider, Don M., y Miranda A. Carlton-Carew, eds. (1995), *U.S. Civil-Military Relations. In Crisis or Transition?,* The Centre for Strategic and International Studies,Washington D.C.

Stark, David (1992), «The Great Transformation? Social Change in Europe», *Contemporary Sociology,* vol. 21, n.° 3, mayo.

Stepan, Alfred (1988), *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone,* Princeton University Press, Princeton.

Suárez Pertierra, Gustavo (1994), *Legislación sobre defensa national,* Tecnos, Madrid.

— (1988), «Regulación jurídico-constitucional de las fuerzas armadas», *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución,* Ministerio de Justicia, Madrid, vol. IV, pp. 2.359-2.414.

— (2000), «La significación de las Reales Ordenanzas en el contexto de la reforma militar», *Revista de Derecho Político,* n.°' 48 - 49, pp. 259-287.

— (2004), «Veinticinco años de Constitución y fuerzas armadas», *Revista de Derecho Político,* n.° 58-59, pp. 95-116.

Valenzuela, J. Samuel (1992) «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds. (1992), pp. 57 - 103.

Weber, Max (1993), *Economía y sociedad,* Fondo de Cultura Económica, México.

Weigley, Russell (1993), «The American Military and the Principle of Civilian Control from McClellan to Powell», *Journal of Military History,* vol. 57, n.° 5.

Wells, Richard S. (1996), «The Theory of Concordance in Civil / Military Relations: A commentary», *Armed Forces & Society,* vol. 22, invierno, pp. 269-275.

Whitehead, Laurence (1994), «Aspectos internacionales de la democratización», en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1994b).

فهرس الأعلام

صدر عن شركة المطبوعات للتوزيع والنّشر

سلسلة السّياسة



روبرت فيسك

- الحرب الكبرى تحت ذريعة الحضارة - الجزء الأول - الحرب الخاطفة
- الحرب الكبرى تحت ذريعة الحضارة - الجزء الثاني - الإبادة
- الحرب الكبرى تحت ذريعة الحضارة - الجزء الثالث - إلى البرية
- الحرب الكبرى تحت ذريعة الحضارة - (المجلّدات الثلاثة في كتاب واحد)
- زمن المحارب
- ويلات وطن

د. عصام نعمان

- أميركا والإسلام والسلاح النووي
- حقيقة العصر - عصام نعمان وغالب أبو مصلح
- العرب على مفترق
- على مفترق التحوّلات الكبرى... ما العمل؟
- هل يتغيّر العرب؟

د. محمد حسنين هيكل

- آفاق الثمانينات
- بين الصحافة والسياسة
- حديث المبادرة
- الحل والحرب!
- خريف الغضب
- زيارة جديدة للتاريخ
- السلام المستحيل والديموقراطية الغائبة
- عند مفترق الطرق
- قصّة السويس
- لمصر.. لا لعبد الناصر
- وقائع تحقيق سياسي أمام المدّعي الاشتراكي

د. سليم الحص

- تعالَوا إلى كلمة سَواء
- سلاح الموقف
- صوتٌ بِلا صدى
- عُصارة العمر
- في زمن الشدائد لبنانياً وعربياً
- قِطاف من التجارب
- للحقيقة والتاريخ
- ما قَلَّ ودَلّ
- محطّات وطنيّة وقوميّة
- نحن... والطائفيّة
- ومضات في رحاب الأمة

د. وليد رضوان

- تركيا بين العلمانيّة والإسلام في القرن العشرين
- العلاقات العربية التركية
- مشكلة المياه بين سوريا وتركيا

جوزيف أبو خليل

- قصة الموارنة في الحرب
- لبنان وسوريا: مشقّة الأخوّة
- لبنان... لماذا؟

بول فندلي

- أميركا في خطر

سلسلة السّياسة

- الخداع
- لا سكوت بعد اليوم
- من يجرؤ على الكلام

كريم بقرادوني

- السلام المفقود
- صدمة وصمود
- لعنة وطن

شكري نصرالله

- السنوات الطيبة
- مذكرات قبل أوانها

شادي خليل أبو عيسى

- رؤساء الجمهورية اللبنانية
- قيودٌ تتمزَّق
- الولايات غير المتحدة اللبنانية

إعداد مريم البسّام

- حقيقة ليكس
- وثائق ويكيليكس الكاملة: لبنان وإسرائيل (الجزء الأول)
- وثائق ويكيليكس الكاملة: لبنان وإسرائيل (الجزء الثاني)
- مصر ثورة العشرين عاماً عبر تلفزيون الجديد

غادة عيد

- ...؟! أساس الملك
- الخلوي أكبر الصفقات
- سوكلين وأخواتها: النفايات - ثروة... وثورة

موريال ميراك - فايسباخ

- عبر جدار النار
- مهووسون في السلطة
- السياسة الخارجيّة التركيّة - موريال ميراك - فايسباخ وجمال واكيم

جيمي كارتر

- السلام ممكن في الأراضي المقدسة
- ما وراء البيت الأبيض

إسلام كريموف

- أوزباكستان: على تعميق الإصلاحات الاقتصادية
- أوزباكستان: على عتبة القرن الواحد والعشرين

بيل كلينتون

- بالعطاء... لكلٍّ منّا أن يغيّر العالم
- العودة إلى العمل

بيار سالينجر - إريك لوران

- حرب الخليج
- عاصفة الصحراء
- المفكرة المخفية لحرب الخليج

جمال واكيم

- سوريا ومفاوضات السلام في الشرق الأوسط
- السياسة الخارجيّة التركيّة - موريال ميراك - فايسباخ وجمال واكيم
- صراع القوى الكبرى على سوريا



سلسلة السّياسة

د. علي وهب

- الأخطبوط الصهيوني والإدارة الأميركية
- الصراع الدولي للسيطرة على الشرق الأوسط

ستيفن غرين

- بالسيف: أميركا وإسرائيل في الشرق الأوسط
- مساومات مع الشيطان

نعوم تشومسكي

- احتلّوا
- صناعة المستقبل
- **غزّة في أزمة** – نعوم تشومسكي وإيلان بابه

د. سمير التنّير

- أميركا من الداخل
- أوباما.. والسّلام المستحيل
- معمودية النار

جون كوولي

- تواطؤ ضدّ بابل
- الحصاد

بنازير بوتو

- ابنة القدر
- المصالحة: الإسلام والديموقراطية والغرب

د. عبد السلام المجالي

- بوّابة الحقيقة
- رحلة العمر: من بيت الشعر إلى سدّة الحكم

إيلان بابه

- **غزّة في أزمة** – نعوم تشومسكي وإيلان بابه
- **الفلسطينيّون المنسيّون**

بالتعاون مع جامعة كولومبيا

- **أنماط الديمقراطية** – أرند ليبهارت
- **الانتقال العسكري** – نارسيس سيرّا
- **الديمقراطية والإسلام في إندونيسيا** – تحقيق: ميرجام كونكلر وألفريد ستيبان
- **الديمقراطية: أبحاثٌ مختارة** – تحرير: لاري دايموند ومارك ف. بلاتنر
- **ديمقراطيات في خطر!** – تحرير: ألفرد ستيبان
- **شرح أسباب الانتفاضات العربية** – تحرير: مارك لينش
- **عن الديمقراطية** – روبرت أ. دال

د. ياسر عبد الحسين

- الحرب العالمية الثالثة – داعش والعراق وإدارة التوحّش
- السياسة الخارجية الإيرانية

تيم واينر

- الأعداء
- إرث من الرماد: تاريخ «السي.آي.إيه.»

جيريمي سكاهيل

- بلاكووتر: أخطر منظمة سرية في العالم
- حروب قذرة



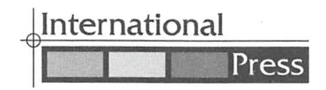
سلسلة السّياسة



- **أبي لافرنتي بيريا** – سيرغو بيريا
- **الأحزاب السياسية في العراق** – عبد الرزاق مطلك الفهد
- **اختراع الديموقراطية** – منصف المرزوقي
- **أرض لا تهدأ** – د. معين حداد
- **الأسد** – باتريك سيل
- **إسرائيل والصراع المستمر** – ربيع داغر
- **أسرار مكشوفة** – إسرائيل شاحاك
- **الأشياء بأسمائها** – العقيد عاكف حيدر
- **أصوات قلبت العالم** – كيري كندي
- **أمبراطورية الإرهاب** – أليهاندرو كاسترو أسبين
- **الأمة العربية إلى أين؟** – د. محمد فاضل الجمالي
- **امرأة تبحث عن وطن** – ماريا المعلوف
- **الأمن الوطني الداخلي لدولة الإمارات العربية المتحدة** – عائشة محمد المحياس
- **أوضاع العالم ٢٠١٣** – برتران بادي ودومينيك فيدال
- **الأيادي السود** – نجاح واكيم
- **البعد التوراتي للإرهاب الإسرائيلي** – وجدي نجيب المصري
- **بكامل رصيدنا** – بولا برودويل وفيرنون لوب
- **بلا هوادة** – د. حسن موسى
- **بيتٌ من حجر** – أنتوني شديد
- **التحدي الإسلامي في الجزائر** – مايكل ويليس
- **التشكيلات الناصرية في لبنان** – شوكت أشتي
- **تعتيم** – آمي وديفيد جودمان
- **تقي الدين الصلح: سيرة حياة وكفاح (جزآن)** – عمر زين
- **التمادي في المعرفة** – نورمان فنكلستاين
- **توازن الرعب** – هادي زعرور
- **الثورات العربية في ظل الدين ورأس المال** – راضي شحادة
- **ثورات الفيسبوك** – مصعب حسام الدين قتلوني
- **ثوراتٌ في كل مكان** – بول مايسون
- **حرب تحرير الكويت** – د. حبيب الرحمن
- **حربا بريطانيا والعراق (١٩٤١ – ١٩٩١)** – رغيد الصلح
- **حركات ثورية** – ستيف كراوشو وجون جاكسون
- **حروب الأشباح** – ستيف كول
- **حروب الظلّ** – مارك مازّيتي
- **حروب الإمبراطوريات** – تحرير روبرت غيروارث وإيريز مانيلا
- **الحروب الميسَّرة** – نورمان سولومون
- **حزب الله والدَّولة في لبنان: الرؤية والمسار** – الدكتور حسن فضل الله
- **الحكّام العرب** – رودجر أوين
- **حياتي مع طالبان** – عبد السلام ضعيف
- **الخلوي: أشهر فضائح العصر** – ألين حلاق
- **خيارات صعبة** – هيلاري رودهام كلينتون
- **الخيارات الصعبة** – د. إيلي سالم
- **دارفور: تاريخ حرب وإبادة** – جولي فلنت وألكس دي فال
- **الدولة الديموقراطية** – د. منذر الشاوي
- **ديبلوماسيّة إسرائيل السريّة في لبنان** – كيرستين شولتزه
- **الديبلوماسية على نهر الأردن** – د. منذر حدادين
- **الرايات السود** – علي صوفان بالاشتراك مع دانيال فريدمان
- **رؤية للمستقبل** – الرئيس أمين الجميل
- **رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف (١٩٨٩ – ١٩٩٨)** – محمود عثمان
- **السايفربانك** – جوليان أسانج
- **سجن غوانتانامو: شهادات حيّة بألسنة المعتقلين** – مايفيتش رخسانا خان
- **السكرتير السابع والأخير** – ميشيل هيلير

سلسلة السّياسة

- **سورية: سقوط مملكة الأسد** – ديفيد دبليو ليش
- **الصراع على السلطة في لبنان: جدل الخاص والعام** – زهوة مجذوب
- **الصهيونية الشرق أوسطية والخطّة المعاكسة** – إنعام رعد
- **صيف من نار في لبنان** – الجنرال ألان بيلليغريني
- **ضريبة الدم** – ت. كريستيان ميلر
- **الضوء الأصفر** – عبدالله بو حبيب
- **الطبقة الخارقة** – دايڤيد ج. روثكوبف
- **طريق أوسلو** – محمود عباس (أبو مازن)
- **عدوّ عدوّي** – لورا أيزنبرغ
- **العرب والإسلام في أوزباكستان** – بوريبوي أحمدوف وزاهدالله مندوروف
- **عزيزي الرئيس بوش** – سيندي شيهان
- **العلاقات الأردنية – اللبنانية** – أسعد كاظم جابر الغزّي
- **العلاقات اللبنانية السورية** – د. غسان عيسى
- **العودة إلى الصّفر** – ستيفن كينزر
- **الفرص الضائعة** – أمين هويدي
- **فنّ التجسُّس** – هنري أ. كرامبتون
- **الفهم الثوري للدين والماركسية** – زاهر الخطيب
- **في قلب المملكة: حياتي في السعودية** – كارمن بن لادن
- **قراصنة أميركا الجنوبية: أبطال يتحدّون الهيمنة الأميركية** – طارق علي
- **قصور من الرمل** – أندريه جيروليماتوس
- **قضيّة سامّة** – يوست ر. هيلترمان
- **قضيّتي ضد إسرائيل** – أنطوني لوينستاين
- **القياصرة الأميركيون** – نايجل هاملتون
- **قيام طائفة... أمّة موسى الصدر** – صادق النابلسي
- **لبنان بين ردّة وريادة** – ألبير منصور
- منبر الحوار ٢٠٠٨ – **لبنان: أزمات الداخل وتدخّلات الخارج** – مركز عصام فارس للشؤون اللبنانية
- **اللوبي** – إدوارد تيڤنن
- **اللوبي الإسرائيلي وسياسة أميركا الخارجية** – ستيفن والت وجون ميرشايمر
- **اللوبي الصهيوني في فرنسا** – شاكر نوري
- **الماسونية: دولة في الدولة** – هنري كوستون
- **المال... إن حَكَم** – هنري إده
- **مبادئ المعارضة اللبنانية** – الرئيس حسين الحسيني
- **محو العراق** – مايكل أوترمان وريتشارد هيل وبول ويلسون
- **مدن تحت الحصار** – ستيفن غراهام
- **مذكرات نيلسون مانديلا** – نيلسون مانديلا
- **المراقبة الشاملة** – أرماند ماتّلار
- **مزارع شبعا: حقائق ووثائق** – منيف الخطيب
- **مصر على شفير الهاوية** – طارق عثمان
- **نحو دولة حديثة: بعيداً عن ٨ و١٤ آذار** – الشيخ محمد علي الحاج العاملي
- **نظرية الاحتواء** – إيان شابيرو
- **النفط: استراتيجيّاً وأمنيّاً وعسكريّاً وتنمويًا** – د. هاني حبيب
- **النفط والحرب والمدينة** – د. فيصل حميد
- **نوال السعداوي والثورات العربية** – نوال السعداوي
- **هكذا.. وقع التوطين** – ناديا شريم الحاج
- **الوجه الآخر لإسرائيل** – سوزان نايثن
- **الولايات المتحدة: الصقور الكاسرة في وجه العدالة والديموقراطية** – تحرير: برند هام
- **وهم السلم الأهلي** – حسين يعقوب
- **ويليس من تونس** – ناديا خياري



الجية، طلعة زاروط،
مبنى **International Press**، لبنان
هاتف: ٣٠٠/٩٩٦٢٠٠ ٧ ٩٦١+
البريد الإلكتروني: **Interpress@int-press.com**
الموقع الإلكتروني: **www.int-press.com**